



# AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES ET TROUBLES DE VOISINAGE

Le pouvoir du juge saisi d'une demande fondée sur la théorie des troubles de voisinage  
dans le cas où l'activité à l'origine du trouble a été autorisée par l'administration

par Michel DELNOY  
Professeur à l'ULg  
Avocat au barreau de Liège

et

Michel PÂQUES  
Professeur extraordinaire à l'ULg  
Conseiller d'Etat

et

Cécile VERCHEVAL<sup>1</sup>  
Maître de conférences et assistante à l'ULg  
Avocate au barreau de Liège

---

<sup>1</sup> MICHEL PÂQUES est professeur extraordinaire à l'ULg et conseiller d'Etat, MICHEL DELNOY est professeur à l'ULg et avocat au barreau de Liège, CÉCILE VERCHEVAL est maître de conférences et assistante à l'ULg et avocate au barreau de Liège. Ils s'expriment à titre personnel et remercient Madame SOPHIE BOUFFLETTE des précieux conseils prodigués au cours de la rédaction de cette contribution. SOPHIE BOUFFLETTE est assistante à l'ULg et avocate au barreau de Liège.



## INTRODUCTION

Quel que soit le contexte législatif et réglementaire dans lequel le législateur décide d'établir un système d'autorisation, il doit pour cela créer une interdiction préalable d'agir sans l'autorisation. L'autorisation, acte administratif individuel, particulier et concret, accompli sur demande, lève cette interdiction préalable.

De manière générale, l'autorisation est un acte unilatéral de l'administration, délivrée au bénéfice d'un administré ou d'une administration. Elle n'oblige pas le bénéficiaire à agir. Elle se distingue ainsi des actes unilatéraux qui imposent au destinataire d'adopter un comportement donné. L'autorisation a pour effet de permettre au bénéficiaire d'agir. Elle modifie donc la situation juridique de son destinataire. Dans cette mesure, elle est créatrice de droit<sup>2</sup>. Elle est opposable aux tiers qui peuvent avoir intérêt à en critiquer l'opportunité et la légalité.

Il se conçoit que la mise en œuvre de l'autorisation puisse être la cause légitime de certains désagréments causés aux tiers. Ainsi, un permis d'urbanisme peut permettre la réalisation d'une construction qui rétrécira les perspectives ou réduira l'ensoleillement dont bénéficie un voisin. De manière plus évidente, un permis d'environnement autorise une activité dont l'exercice peut générer, par définition, certaines nuisances raisonnables – bruit, odeur, circulation, etc. – qui doivent être tolérées par les voisins. Néanmoins, en tant qu'acte permissif, l'autorisation n'exonère pas son titulaire de toute responsabilité à l'égard des tiers. Il est effectivement admis que le fait qu'une construction soit autorisée par un permis d'urbanisme ou qu'une activité soit couverte par un permis d'environnement ne prive pas les voisins qui subissent un dommage de ce fait, de la possibilité d'agir en justice. La mise en œuvre de l'autorisation se réalise sous la responsabilité de son titulaire.

A cet égard, on fait souvent état du principe selon lequel les permis sont délivrés « *sous réserve des droits civils des tiers* »<sup>3</sup>. Cette formule implique que l'autorité administrative compétente pour délivrer une autorisation dans le cadre d'une police administrative donnée (urbanisme, environnement, etc.) n'a pas, en principe, à se prononcer sur la compatibilité d'un projet avec les droits civils des tiers.

Ainsi, quand bien même l'exploitation et/ou la construction à l'origine du dommage sont dûment autorisées au regard du droit administratif, les juridictions judiciaires accueillent les actions en responsabilité. Ceci vaut qu'il s'agisse d'une action en responsabilité pour faute ou d'une action fondée sur la théorie des troubles excessifs (non fautifs) de voisinage.

<sup>2</sup> Sur le caractère créateur de droit des autorisations en rapport avec le régime de liberté antérieur à la création de l'interdiction d'agir sans permis, voy., M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative inhérent à tout système d'autorisation*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, XXVII, n° 76.

<sup>3</sup> Pour un rappel de ce qu'un permis d'urbanisme et un permis d'environnement sont délivrés « sans préjudice des droits civils », voy. « Droit administratif notarial », M. PÂQUES et M. DELNOY, (éds.), in *Chroniques notariales*, Vol. 51, Bruxelles Larcier, 2010, pp. 110 à 234, sp. pp. 179 et s. ; Cass., 4 mars 1880, *Pas.*, I, p. 92 ; C.E., Bouland, n° 22.486 du 17 septembre 1982 ; C.E., Roma et Moretta, n° 36.828 du 23 avril 1991 ; C.E., Gaspar et Gerson, n° 37.998 du 30 octobre 1991 ; C.E., Decaux, n° 39.896 du 26 juin 1992 ; C.E., Laurent, n° 47.503 du 19 mai 1994 ; C.E., Serpe, n° 52.511 du 24 mars 1995 ; C.E., 150.227, du 14 octobre 2005, Binaime ; C.E., Soors, n° 196.694 du 14 octobre 2009. Voy. aussi l'article 49 du D.P.E. évoqué ci-dessous.

La jurisprudence et la doctrine sont constantes sur ce point<sup>4</sup>. Selon un arrêt du 27 avril 1962 de la Cour de cassation, « *lorsqu'un dommage anormal a été causé à un tiers par une faute commise dans l'érection ou l'exploitation d'un établissement dangereux insalubre ou incommode, même régulièrement autorisé par le pouvoir exécutif par application des lois et arrêtés relatifs à pareils établissements, les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire ont le pouvoir d'ordonner l'exécution in specie de l'obligation de ne pas nuire, lorsqu'une telle exécution est possible* »<sup>5</sup>. Par un arrêt du 27 novembre 1974, la Cour de cassation a confirmé qu'« *aucune disposition légale ne dispense l'exploitant, régulièrement autorisé, d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode de l'obligation de ne pas nuire, notamment de ne pas infliger à autrui un trouble qui excède la mesure des inconvénients normaux du voisinage* »<sup>6</sup>.

Cela étant, l'affirmation suivant laquelle l'administration ne se prononce pas sur la compatibilité du projet avec les droits civils des tiers doit être nuancée.

En effet, l'autorité chargée d'instruire ou de délivrer un permis d'urbanisme doit dans tous les cas apprécier la conformité du projet au bon aménagement des lieux. Parfois, son devoir est plus précis et elle doit vérifier que le projet est compatible avec le voisinage. L'obligation faite à l'administration de contrôler certaines charges impliquées par le projet pour le voisinage est d'autant plus manifeste en ce qui concerne les permis d'environnement. Cet examen doit ressortir de la motivation du permis. Une appréciation du trouble à l'origine de l'action en responsabilité peut donc se retrouver dans l'autorisation. La section II de la présente contribution vise à identifier les espaces de rencontre entre le contrôle *a priori* opéré par l'administration sur certaines charges induites par le projet qui auront des répercussions pour le voisinage, d'une part, et le contrôle *a posteriori* du juge judiciaire saisi d'une action en responsabilité, d'autre part. Nous concentrons le raisonnement sur les troubles de voisinage fondés sur l'article 544 du Code civil et n'abordons pas la responsabilité pour faute de l'article 1382 du Code civil.

Dans cette hypothèse – lorsque le trouble invoqué a déjà fait l'objet d'une appréciation en amont par l'administration qui a délivré le permis – il n'est pas exclu que les juridictions judiciaires doivent tenir compte de cette appréciation, sauf à considérer que le permis autorisant la construction ou l'activité à l'origine du trouble soit illégal. Dans ce cas, par une application de l'article 159 de la Constitution, le permis devrait être écarté et le juge

<sup>4</sup> Voir B. JADOT, « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., 1<sup>er</sup> juillet 1982, VAN DEN BRANDEN *et al.*, n° 22.419, *Amén.*, 1983, pp. 26 à 34, sp. p. 30 ; J. HANSENNE, *Les biens. Précis*, Liège, Collection de la Faculté de droit de Liège, 1996, t. II, n° 838 ; D. DEOM et B. PÂQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 47 à 64 ; J.-F. NEURAY, « La théorie des troubles de voisinage est-elle bonne pour l'environnement ? », in *Mélanges offerts à M. Hanotiau*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 221 ; S. BOUFFLETTE, « Troubles de voisinage et environnement : une histoire d'antagonismes et de complémentarités », in X. THUNIS et F. TULKENS (éds.), *Entreprises, responsabilités et environnement*, Malines, Kluwer, 2004, pp. 7 à 39, sp. p. 13 et sv. ; J.P. VERGAUWE, *Les relations de voisinage*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 78 et s. ; P. LECOCQ, « Troubles de voisinage. Synthèse et actualités », in *Chronique de jurisprudence en droit des biens*, CUP, vol. 104, Liège, Anthemis, 2008, pp. 93 et 121 ; P.-P. RENSON, « Les conflits entre voisins analysés sous l'angle des infractions urbanistiques », *R.G.D.C.*, 2009, pp. 281 à 289, sp. p. 288 ; X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique : ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.*, 2010/3, pp. 81 à 96, sp. p. 89. Voy. également les illustrations jurisprudentielles *infra*.

<sup>5</sup> Cass., 27 avril 1962, *Pas.*, 1962, I, p. 938 (sommaire).

<sup>6</sup> Cass., 27 novembre 1974, *Pas.*, 1975, I, p. 341.

ne serait évidemment plus lié par l'appréciation formulée par l'autorité administrative. Le pouvoir du juge face à un acte administratif sera l'objet de la section III.

Dans la section IV, nous tenterons de dégager une ligne de raisonnement à suivre lorsque le trouble excessif invoqué par le voisin a fait l'objet d'un contrôle de l'administration chargée de délivrer le permis.

Cela étant, dans une première section, nous avons cherché à déterminer l'état actuel de la jurisprudence face à cette question. Les magistrats chargés d'apprécier l'existence d'un déséquilibre entre deux fonds voisins vérifient-ils effectivement qu'une autorisation administrative a permis la construction ou l'activité à l'origine du trouble ? Vérifient-ils que l'administration a pris en considération ce trouble lors de l'examen de la demande de permis ? Si oui, quelles conséquences en induisent-ils ? Se sentent-ils liés par l'appréciation formulée par l'administration ou considèrent-ils au contraire que celle-ci n'empêche pas la reconnaissance d'un trouble excessif de voisinage ?

## SECTION I. PRISE EN COMPTE DES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES : JURISPRUDENCE DES JUGES DU FOND

En jurisprudence, nous avons constaté que l'action fondée sur la théorie des troubles excessifs de voisinage est admise même si les nuisances qui la motivent découlent d'une activité ou d'une construction régulièrement autorisée. Ce principe est largement admis par la jurisprudence et les exemples sont légion.

Citons notamment le tribunal de première instance de Bruxelles, tout en constatant que l'extrait du jugement publié ne permet pas de connaître l'appréciation finalement posée par le tribunal :

*« Attendu que le simple fait que les travaux litigieux aient été autorisés par la commune qui a délivré un permis de bâtir régulier et respecté par les constructeurs n'implique pas qu'un trouble anormal de voisinage ne puisse avoir été engendré par ces travaux ; Que l'autorisation administrative est sans influence sur le droit civil de la victime du trouble excessif d'agir en justice (Cass., 25 janvier 1965, J.T., 1965, p. 259 et obs. ; Cass., 23 avril 1970, Pas., 1970, I, 729 et J.T., 1970, p. 474 ; FLAMME, J.T., 1969, p. 255 ; BERENBOOM, J.T., 1974, p. 275) ; Qu'il ne s'agit pas, en effet, de «défaire» ce qu'a autorisé l'Autorité administrative, portant ainsi atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, mais d'en analyser les conséquences néfastes pour le voisinage et d'en tirer les conséquences qui s'imposent sur le plan des droits subjectifs des voisins lésés ;*

*Attendu qu'il peut être théoriquement admis que l'érection d'un bâtiment ou l'exhaussement d'un mur qui prive un voisin de lumière et de soleil ou restreint fortement les agréments de ceux-ci, peut excéder la tolérance admissible en matière de voisinage (cf. Arlon, 11 janvier 1972, J.L.M.B., 1972-73, p. 190 ; Civ. Bruxelles(7<sup>e</sup> ch), 28 septembre 1986, inédit, en cause Brisse/Commune de Jette ; Cass. fr., 18 juillet 1972, J.C.P., 17203 et Bull. 72, III, n° 478, p. 348) »<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> Civ. Bruxelles, 30 juin 1989, R.G.D.C., 1990, p. 360. Voy. aussi, les illustrations infra et, en ce qui concerne la responsabilité pour faute, Mons (2<sup>e</sup> ch.), 29 juin 1995, Amén., 1996/3, p. 170.

En revanche, rares sont les décisions judiciaires (publiées) qui se penchent sur l'éventuelle appréciation du trouble à laquelle aurait procédé l'autorité administrative au stade de la délivrance du permis.

Une première illustration peut être prise d'un jugement du 26 février 2010 du tribunal de première instance de Bruxelles relatif à une véranda occasionnant un problème de vues pour les voisins. Bien qu'admettant que la construction de la véranda litigieuse est régulièrement couverte par un permis d'urbanisme, le tribunal s'assure que cette annexe n'est pas constitutive d'un trouble de voisinage. En l'espèce, le tribunal estime qu'il n'y a pas de déséquilibre entre les propriétés voisines, sans toutefois vérifier si la motivation du permis comprenait un examen de ce trouble<sup>8</sup>.

La même démarche est suivie par le tribunal de première instance de Bruxelles dans un jugement du 31 janvier 2008<sup>9</sup>. Le tribunal observe que la création de logements dans un immeuble a fait l'objet d'un permis d'urbanisme de régularisation, mais apprécie néanmoins si un trouble anormal de voisinage découle de l'aménagement des locaux. Pour conclure à l'absence de trouble de voisinage, le tribunal ne passe pas par un examen du contenu du permis d'urbanisme.

La cour d'appel de Bruxelles s'inscrit dans la même ligne avec un arrêt du 16 février 2011 relatif aux nuisances sonores, visuelles et esthétiques liées à l'utilisation d'un terrain de football. L'aménagement du terrain avait fait l'objet de deux permis de régularisation. Pour la période postérieure à la délivrance de ces permis<sup>10</sup>, la cour conclut au fait que les troubles excèdent la norme des inconvénients normaux du voisinage, « *eu égard au fait que les biens en cause se trouvent dans une zone agricole où les activités récréatives de plein air, telles que celles se pratiquant sur un terrain de football, doivent rester exceptionnelles* »<sup>11</sup>. A nouveau, alors qu'un permis de régularisation venait d'être accordé, il ne semble pas que la cour vérifie si l'autorité administrative avait ou non opéré une balance des intérêts en présence dans la motivation du permis.

La jurisprudence fournit de nombreuses autres illustrations démontrant que le juge n'examine pas si l'administration avait déjà apprécié le trouble induit par la construction ou l'activité au stade de la délivrance d'un permis : parc à conteneur<sup>12</sup>, festival de musique<sup>13</sup>, annexe à une habitation<sup>14</sup>, bâtiment de 14 mètres de long et de 2,5 mètres de haut<sup>15</sup>, etc.

<sup>8</sup> Civ. Bruxelles (16<sup>e</sup> ch.), 26 février 2010, *Rev. Jur. Imm.*, 2010/2, pp. 142 à 153.

<sup>9</sup> Civ. Bruxelles (16<sup>e</sup> ch.), 31 janvier 2008, *Rev. Jur. Imm.*, 2009/1, pp. 67 à 71.

<sup>10</sup> Pour la période précédant l'octroi des permis de régularisation, la cour considère que le club sportif engage sa responsabilité pour faute.

<sup>11</sup> Bruxelles (21<sup>e</sup> ch.), 16 février 2011, *Amén.*, reflet X. THUNIS, 2011/3, p. 224.

<sup>12</sup> Anvers (6<sup>e</sup> ch.), 28 juin 2005, *R.W.*, 2007-08, n° 33, p. 1374 ; *T.M.R.*, 2006, liv. 3, p. 349.

<sup>13</sup> Civ. Bruges, 18 juin 2003, *R.A.B.G.*, 2004, liv. 2, p. 79, note B. MARTENS, « Het cactusvonnis : prikkende rechtspraak voor muziekfestivals op openbaar domein », *T.M.R.*, 2004, liv. 1, p. 75 ; *M.E.R.*, 2003, liv. 3, p. 266, reflet J. DE STAERCKE.

<sup>14</sup> Civ. Mons, 16 février 2000, *J.L.M.B.*, 2001/15, p. 639 ; *Cah. dr. imm.*, 2001, p. 27, note A. PUTTEMANS, "Troubles de voisinage, notion de trouble réparable, lésion d'un droit, lésion d'un intérêt".

<sup>15</sup> Bruxelles (1<sup>re</sup> ch.), 10 juin 2003, *R.W.*, 2006-07, n° 10, p. 450.

Il ne faut toutefois pas généraliser ce constat. Certaines décisions judiciaires révèlent en effet une prise en considération, dans une mesure variable, de l'autorisation administrative et de l'appréciation qu'elle contient sur le trouble.

Dans un arrêt du 17 octobre 2000, la cour d'appel de Liège se prononce sur les nuisances induites par l'exploitation d'un garage composé d'une salle d'exposition de véhicules à vendre et d'un atelier de réparation au sein d'une zone d'habitat. Elle note l'existence d'un permis d'exploiter le garage et en déduit que l'exploitant qui se conforme au permis qui lui a été délivré ne commet pas de faute quasi délictuelle. Ce constat posé, la cour vérifie malgré tout qu'il n'existe pas un dommage rompant l'équilibre des fonds voisins en excédant les inconvénients normaux du voisinage : « *La présence d'entreprises commerciales en zone d'habitat comme celles des concessionnaires et réparateurs d'automobiles au milieu d'habitations fait partie des paysages urbains traditionnels. Cette utilisation, conforme à une disposition connue d'un lotissement sommaire destiné à rendre constructible des terrains arrières enclavés fait partie des inconvénients normaux du voisinage des propriétés sises en zone d'habitat dans un lotissement autorisant le commerce et l'artisanat, situation entérinée par les autorités compétentes. Il en est d'autant plus ainsi lorsque les conséquences de l'implantation et de l'exploitation d'un rez-de-chaussée commercial destiné à l'exposition, la vente et l'entretien de véhicules étaient connues des demandeurs au jour de l'achat de la propriété voisine et n'ont pas dépassé les inconvénients normaux et prévisibles du voisinage annoncé, et lorsque les conditions d'exploitation limitent les inconvénients pour les voisins aux troubles normaux du voisinage dans un tel environnement* »<sup>16</sup>. Il semble ressortir de ce sommaire de l'arrêt que la cour d'appel a eu égard, dans une certaine mesure, à l'appréciation de l'administration.

Appelé à statuer sur des nuisances sonores liées à l'exploitation d'une industrie, le tribunal de première instance de Liège siégeant en référé accorde également de l'importance au permis d'exploiter qui autorise l'activité : « *Qu'en effet, en matière d'urbanisme et d'environnement, et spécialement en matière d'établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'existence d'un permis d'exploiter est un élément essentiel dans l'appréciation des conflits de voisinage puisque ce permis d'exploiter s'analyse comme un permis d'infliger certaines nuisances à l'environnement, fondé sur une appréciation par l'administration des intérêts en présence ; Qu'à partir du moment où le permis d'exploiter disparaît, l'autorisation d'infliger des nuisances disparaît : dès lors, là où un doute subsistait quant à la régularité de l'imposition de ces nuisances, apparaît une certitude : celle de leur illicéité totale* »<sup>17</sup>. Cet extrait du jugement témoigne d'une volonté du tribunal de tenir compte de l'appréciation réalisée en amont par l'administration. Cela étant, dans la mesure où le permis d'exploiter a été annulé par le Conseil d'Etat, le tribunal n'a plus à contrôler la régularité de cette autorisation et n'est plus lié par l'appréciation qu'elle pouvait contenir.

Une décision du 22 juin 2007 du juge de paix de Bastogne-Neufchâteau atteste également d'une prise en compte de l'appréciation formulée par l'administration au stade de l'octroi d'un permis. Le raisonnement suivi est toutefois original puisque le juge tire notamment argument de la motivation du permis pour conclure à l'existence d'un trouble anormal de voisinage. Le juge constate d'abord que la ville de Bastogne a délivré un permis d'urba-

<sup>16</sup> Liège (13e ch.), 17 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2001/24, p. 1062 (sommaire).

<sup>17</sup> Civ. Liège (réf.), 3 janvier 1995, *J.L.M.B.*, 1995, p. 762.

nisme pour une annexe après avoir obtenu l'avis du fonctionnaire délégué et que cet avis impose notamment comme condition le respect strict du Code civil. Il considère ensuite que cette condition procède de l'enquête publique et étaye cette déduction de deux extraits de l'avis du fonctionnaire délégué : « *au vu de l'enquête publique ayant eu lieu du 16 août au 31 août 2006 dont il ressort 2 lettres de réclamations, essentiellement liées au fait que l'annexe a été construite sans autorisation, que cela prend la vue et la clarté au voisinage* » et « *que ces réclamations sont recevables et partiellement non fondées dans la mesure où le projet se situe en zone d'habitat au plan de secteur et qu'il existe déjà de multiples extensions de configuration similaires à l'intérieur de l'îlot* ». Observant enfin que le Code civil impose le respect du droit de propriété de chacun et qu'en l'espèce l'annexe crée un problème de vue et d'ensoleillement, le juge se réfère à l'avis du fonctionnaire délégué pour considérer qu'il y a effectivement un trouble excessif de voisinage : « *Il est un fait que l'usage du droit de construire mis en œuvre par la défenderesse et autorisé a posteriori a créé un déséquilibre, préjudice reconnu par le fonctionnaire lorsqu'il mentionne que "les réclamations sont recevables et partiellement non fondées", cet avis autorisé ne pouvant trancher le différend ni estimer le dommage, il appartient au pouvoir judiciaire de l'apprécier et de l'estimer ex aequo et bono par rapport à ce qui excède la limite de l'inconvénient de voisinage considéré comme normal* »<sup>18</sup>. Pourtant, le permis ayant été délivré, l'on peut penser que l'administration communale avait estimé que les inconvénients induits par l'annexe étaient admissibles pour le voisinage. Le juge ne semble pas en tenir compte et se fonde, au contraire, sur des extraits du permis pour admettre l'existence d'un trouble excessif de voisinage.

Ainsi, il ressort de la jurisprudence actuelle que le constat posé en 1995 par D. Déom et B. Pâques semble toujours prévaloir en 2013 : « *bien que la notion de trouble de voisinage soit couramment utilisée dans la terminologie propre au contentieux des permis d'exploiter, l'appréciation portée par l'administration ne semble pourtant pas entraver l'appréciation des juridictions civiles dans l'application du droit commun. Des nuisances jugées tolérables par l'Administration paraissent couramment excessives au juge civil, et donnent lieu à réparation au titre de troubles de voisinage, sans que pour autant l'irrégularité du permis soit invoquée* »<sup>19</sup>.

A notre estime, pourtant, les juridictions judiciaires ne peuvent dénier toute autorité aux permis lorsqu'elles se prononcent sur l'existence d'un trouble excessif de voisinage. Il faut malgré tout qu'elles examinent si l'autorité compétente pour délivrer le permis n'a pas déjà opéré une balance des intérêts en présence au stade de la délivrance du permis. Nous y reviendrons dans les conclusions de cette contribution.

Quant au contrôle de légalité opéré par les juridictions judiciaires en vertu de l'article 159 de la Constitution, il s'utilise plutôt sous l'angle de la responsabilité pour faute<sup>20</sup>.

Ainsi, dans un arrêt du 13 février 1998, la cour d'appel de Bruxelles procède à une analyse d'un permis de lotir sous l'angle des moyens de légalité invoqués par les voisins, conclut à

<sup>18</sup> J.P. Bastogne, 22 juin 2007, *J.J.P.*, 2009, n° 9, p. 469.

<sup>19</sup> D. DEOM et B. PÂQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, 1995, n° spécial, p. 50.

<sup>20</sup> Voy. aussi Civ. Gand, 23 octobre 1998, *T.M.R.*, 1999, p. 324 ; Bruxelles (11<sup>e</sup> ch.), 3 mai 2000, *Amén.*, reflète F. HAUMONT, 2001/1, p. 94 ; Liège (13<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2001/24, p. 1062 (sommaire).



l'absence d'illégalité et déboute les voisins de leurs demandes fondées sur pied de l'article 1382 du Code civil. En revanche, la cour conçoit que l'amplification des activités d'un club house et donc de l'utilisation des installations même régulièrement construites soient à l'origine d'un trouble de voisinage<sup>21</sup>. L'on peut d'ailleurs déceler dans cette décision une volonté du juge de tenir compte de l'appréciation formulée par l'autorité administrative.

## SECTION II. APPRÉCIATION DES TROUBLES DU VOISINAGE PAR L'ADMINISTRATION : TRANSPOSITION DE LA THÉORIE CIVILE DES TROUBLES DU VOISINAGE ?

### A. Contrôle par l'administration d'un projet soumis à permis d'environnement : généralités

Saisie d'une demande de permis d'environnement, l'autorité administrative compétente<sup>22</sup> doit vérifier la conformité du projet qui lui est soumis aux règles applicables aux établissements classés. Il s'agit avant tout<sup>23</sup>, des normes réglementaires dérivées du D.P.E. que constituent les « conditions générales » et les « conditions sectorielles », fixées par le gouvernement<sup>24</sup>. Ces « conditions » comportent entre autres des normes d'émission et des normes d'immission destinées à assurer la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement soumis à permis d'environnement ou déclaration environnementale est susceptible de causer.

Le respect de ces normes réglementaires est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de l'obtention d'un permis d'environnement. En effet, l'autorité compétente doit exercer la mission que le D.P.E. lui a confiée en respectant l'objectif de cette police, qui est d'assurer la « *protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation* », en contribuant « *à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore* » et « *à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets* »<sup>25</sup>. En application de l'article D.2

<sup>21</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch.), 13 février 1998, *RNB.*, 1999, p. 191 à 204, *Amén.*, refl. J.-Fr. NEURAY, 1998/3, p. 246.

<sup>22</sup> A savoir, dans la plupart des cas, le collège communal en première instance et, en degré de recours, le ministre wallon qui a l'environnement dans ses attributions (Voy. les articles 13, alinéa 1<sup>er</sup>, et 40, § 1<sup>er</sup>, du décret du 1<sup>er</sup> mars 1999 relatif au permis d'environnement, ci-après : « le D.P.E. », disponible via <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=5006&rev=4302-14226>).

<sup>23</sup> Il ne peut évidemment pas être question de faire ici un exposé global sur les règles applicables aux projets soumis à permis d'environnement. On renvoie à cet égard notamment P. MOEYRINCK, D. PAULET et J. SAMBON, « Les permis d'environnement », in *Urbanisme et environnement*, R.P.D.B., complément X, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1081 et s.

<sup>24</sup> Voy. les articles 4 et suivants et 58, § 1<sup>er</sup>, du D.P.E. Les conditions générales sont celles qui s'appliquent à l'ensemble des établissements soumis à permis d'environnement ou à déclaration environnementale. Elles sont fixées par l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Les conditions sectorielles sont celles qui s'appliquent aux établissements qui relèvent d'un secteur économique, territorial ou dans lequel un risque particulier apparaît ou risque d'apparaître. Elles sont fixées dans toute une série d'arrêtés du gouvernement wallon, disponibles via <http://wallex.wallonie.be/index.php?mod=results&de=themes&idtheme=1254&rtheme=Conditions%20sectorielles%20%28Permis%20d%E2%80%99environnement%29http://wallex.wallonie.be/index.php?mod=results&de=themes&idtheme=1254&rtheme=Conditions%20sectorielles%20%28Permis%20d%E2%80%99environnement%29>.

<sup>25</sup> Article 2 du D.P.E.

du Livre Ier du Code de l'environnement<sup>26</sup>, elle doit également veiller à la préservation et à la restauration de l'environnement et, dans ce cadre, s'inspirer des principes, inscrits à l'article D.3, de précaution, du pollueur-payeur et de correction par priorité à la source. En application des articles D.62, alinéa 1<sup>er</sup>, et D.64 du même Code, elle doit analyser les incidences sur l'environnement du projet qui lui est soumis<sup>27</sup>, sur la base notamment de l'étude d'incidences sur l'environnement ou de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui est jointe à la demande de permis. Enfin, comme un permis d'environnement doit être conforme aux plans d'aménagement, elle doit encore appliquer certains critères qui en découlent, comme par exemple, en zone d'habitat au plan de secteur, celui de la compatibilité du projet avec le voisinage, inscrit à l'article 26 du CWATUPE<sup>28</sup>. Ces critères et objectifs sont à la fois, pour l'autorité, des contraintes et des habilitations qui lui octroient une grande marge d'appréciation, qualifiée de « pouvoir d'appréciation discrétionnaire »<sup>29</sup>. C'est ainsi que l'autorité peut non seulement refuser ou délivrer un permis d'environnement, mais aussi en délivrer un en l'assortissant de conditions particulières<sup>30</sup>.

La mise en œuvre, par l'autorité compétente, de ce double exercice d'application des règles et d'appréciation discrétionnaire, doit se faire non seulement en suivant une procédure strictement rythmée, mais aussi dans le respect des principes de minutie<sup>31</sup> et de proportionnalité<sup>32</sup>. Pour donner un effet utile à l'enquête publique à laquelle toute demande de permis d'environnement est soumise<sup>33</sup>, l'autorité, si elle n'est pas tenue par les réclamations déposées par les particuliers<sup>34</sup>, doit malgré tout, pour faire bref, les suivre et amender le cas échéant le projet en conséquence, ou les réfuter<sup>35</sup>. Une obligation comparable est mise à sa charge à propos des avis éventuellement reçus d'organes administratifs<sup>36</sup>.

<sup>26</sup> <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=4549>.

<sup>27</sup> En ayant égard aux objectifs fixés à l'article D.50 du même Code.

<sup>28</sup> Voy. par ex. C.E., n° 131.614, du 19 mai 2004, Gabriel et crts.

<sup>29</sup> Voy. par ex. D. DEOM, « Le pouvoir discrétionnaire : vieillard chancelant ou force vive du droit administratif ? », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp.199 et s. ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 399.

<sup>30</sup> Article 6 du D.P.E.

<sup>31</sup> Le devoir de minutie « qui ressortit aux principes généraux de bon administration oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin qu'elle puisse prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce » (C.E., n°192.284, du 21 avril 2009, S.P.R.L. Castronovo). Voy., entre autres, M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 147 ; D. LAGASSE, « L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation (spécialement pendant la période 1987-1996) », in *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 444.

<sup>32</sup> Voy. not. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 836.

<sup>33</sup> Article 24 du D.P.E.

<sup>34</sup> J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 235.

<sup>35</sup> Voy. not. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 397 et s., <http://hdl.handle.net/2268/36464>; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 685 ; F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous CE n° 20.450, du 24 juin 1980, De Coster, *A.T.D.F.*, 1981, p. 16.

<sup>36</sup> Voy. par ex. C.E., n° 175.273, du 2 octobre 2007, A.S.B.L. C.C.R.M. ; C.E. n° 145.930, du 14 juin 2005, S.A. Mobistar.

Enfin, l'autorité doit rendre compte du résultat de son travail dans la motivation formelle de la décision qu'elle rend sur la demande de permis d'environnement<sup>37</sup>. Elle doit donc faire expressément apparaître dans l'*instrumentum* de cette dernière, les règles dont elle a vérifié le respect, son examen complet du projet, du milieu dans lequel il s'insère et des impacts probables dudit projet sur l'homme et l'environnement, son opinion sur les réclamations le cas échéant déposées au cours de l'enquête publique, etc.

### ***B. Assimilation de ce contrôle à celui du juge dans le cadre de la théorie des troubles du voisinage ?***

Ainsi donc, l'autorité qui statue sur une demande de permis d'environnement doit apprécier le projet qui lui est soumis en veillant à assurer la protection non seulement de l'environnement, mais aussi de l'homme, en tant qu'élément de l'environnement. D'un autre côté, l'on sait que le juge judiciaire est régulièrement saisi, dans le cadre de cette théorie, pour faire cesser des nuisances générées par des établissements classés, soumis à et couverts par permis d'environnement<sup>38</sup>, ce qui est bien normal puisque « *la délivrance d'un permis n'interdit pas aux riverains d'agir en responsabilité, qu'ils fondent leur recours sur les articles 1382 et suivants du code civil ou sur la théorie des troubles de voisinage* »<sup>39</sup>.

Dans quelle mesure la mission de l'autorité qui statue sur une demande de permis d'environnement implique-t-elle celle d'éviter les troubles excessifs que le projet qui lui est soumis est susceptible de causer au voisinage, au sens que ces concepts ont dans la théorie civile des troubles du voisinage ? En d'autres termes, au regard d'un projet de nature à générer des nuisances pour le voisinage, dans quelle mesure le contrôle de l'autorité qui statue sur une demande de permis d'environnement est-il assimilable au contrôle que le juge judiciaire exerce dans le cadre de la théorie civile des troubles du voisinage ?

Bien entendu, là où le premier de ces deux contrôles – celui de l'administration – est préventif et intervient *a priori*, le second – celui du juge – est curatif et intervient *a posteriori*. Cette différence de nature ne réduit cependant en rien l'importance et l'intérêt de la question, qui s'impose de manière d'autant plus prégnante que, dans la jurisprudence relative au premier, l'usage des vocables de droit civil relevant du second est fréquent, comme on va le voir.

#### ***1. Champ d'intersection des deux contrôles quant à l'objet***

La question ne peut évidemment concerner en tout état de cause qu'une partie de la mission que l'autorité administrative exerce dans le cadre du D.P.E. On a rappelé que la mission de l'autorité compétente vise la protection non seulement de l'homme, mais aussi celle, beaucoup plus largement, de l'environnement<sup>40</sup>. De même la protection de l'homme n'est-elle

<sup>37</sup> Voy. la loi du 29 mars 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

<sup>38</sup> X. THUNIS, « Responsabilité civile en matière d'environnement : permanences et transformations », R.P.D.B., Complément X, *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1342.

<sup>39</sup> J.-F. NEURAY, *Précis de droit de l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd., à paraître, n° 152.

<sup>40</sup> Ainsi, par exemple, la gestion des eaux usées, qui relève des éléments de motivation d'un permis d'environnement (C.E., n° 166.925, du 18 janvier 2007, ville de Charleroi), ne relève *a priori* sans doute pas des éléments susceptibles de constituer des troubles excessifs du voisinage devant le juge judiciaire.

pas confinée au seul contrôle des troubles de voisinage<sup>41</sup>. A l'inverse, il est évident qu'un certain nombre de troubles relevant de la théorie civile des troubles du voisinage sont étrangers aux éléments d'appréciation d'une demande de permis d'environnement<sup>42</sup>. La question ci-dessus posée ne concerne donc que les éléments d'intersection entre les deux contrôles, à savoir ce en quoi l'un est effectivement susceptible d'être comparé à l'autre.

Il existe bien un champ d'intersection entre les deux contrôles, un ensemble d'éléments qui relèvent de chacun d'eux. Notre objet n'est pas d'en donner une définition exhaustive, mais seulement de montrer qu'il existe. On sait qu'en matière de troubles de voisinage, tous types d'inconvénients sont pris en compte<sup>43</sup> : il est ainsi question, entre autres, de bruit, odeurs, poussières, voire même de pollution de l'eau ou de l'air<sup>44</sup>. Beaucoup d'entre eux correspondent à des « incidences écologiques »<sup>45</sup>. D'un autre côté, les inconvénients pour le voisinage susceptibles d'être invoqués au titre de ceux qui relèvent du contrôle de l'autorité administrative sont, entre autres<sup>46</sup> : le bruit<sup>47</sup>, les odeurs<sup>48</sup>, les émissions de substances dangereuses ou incommodantes<sup>49</sup>, les atteintes au paysage<sup>50</sup>, les inconvénients

Il est vrai que l'exercice de cette large mission participe indirectement à la protection de l'homme (comp. par ex. C.E., n° 185.114, du 2 juillet 2008, A.S.B.L. Le Poumon vert de La Hulpe et crts.), mais il n'est pas là centré sur l'homme.

<sup>41</sup> Voy. par ex. C.E., n° 206.819, du 26 juillet 2010, Quoidbach ; C.E., n° 198.621, du 7 décembre 2009, Schinckus et Blondel (par comp.). Articles D.6, 11°, f, et D.66, § 2, 1°, e, du Code de l'environnement ; article 71 du D.P.E. En termes de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions, la Cour constitutionnelle considère que « la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé ».

<sup>42</sup> A titre d'exemples, l'impact visuel d'un projet ne relève pas de la police des établissements classés, pas davantage qu'une moins-value immobilière (C.E., n° 217.890, du 10 février 2012, Martin ; voy. déjà, à propos de la perte de valeur des terrains voisins, C.E., n° 21.861, du 17 décembre 1981, Jans), alors que ces deux éléments peuvent être appréhendés par le juge de paix. Le sentiment d'insécurité qu'il génère ne relève pas non plus des éléments de contrôle d'un projet soumis à permis d'environnement (C.E., n° 206.819, du 26 juillet 2010, Quoidbach).

<sup>43</sup> P. LECOCQ, « Troubles de voisinage. Synthèse et actualités », in P. LECOCQ (éd.), *Chronique de jurisprudence en droit des biens*, CUP, vol. 104, Liège, Anthemis, 2008, p. 112.

<sup>44</sup> X. THUNIS, « Responsabilité civile en matière d'environnement : permanences et transformations », *R.P.D.B.*, Complément X, *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1342.

<sup>45</sup> Voy. par ex. C.E., n° 206.819, du 26 juillet 2010, Quoidbach ; C.E., n° 198.621, du 7 décembre 2009, Schinckus et Blondel (par comp.). Articles D.6, 11°, f, et D.66, § 2, 1°, e, du Code de l'environnement ; article 71 du D.P.E. En termes de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions, la Cour constitutionnelle considère que « la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé ».

<sup>46</sup> En évoquant ici que quelques exemples extraits de la jurisprudence spécifique au D.P.E. Sur ce point, la jurisprudence abondante relative au R.G.P.T. serait en grande partie transposable.

<sup>47</sup> C.E., n° 219.532, du 29 mai 2012, Carruba ; C.E., n° 213.549, du 30 mai 2011, commune de Messancy ; C.E., n° 213.243, du 12 mai 2011, Lorimier ; C.E., n° 196.175, du 17 septembre 2009, S.A. Dog's Paradise Inn ; C.E., n° 166.925, du 18 janvier 2007, ville de Charleroi ; C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings ; C.E., n° 131.614, du 19 mai 2004, Gabriel et crts.

<sup>48</sup> C.E., n° 220.323, du 13 juillet 2012, commune d'Anhée et crts. ; C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings.

<sup>49</sup> C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings.

<sup>50</sup> C.E., n° 196.988, du 15 octobre 2009, Bruinenberg et crts. ; C.E., n° 192.908, du 30 avril 2009, Lavrijssen.

de sécurité, de parcage et/ou de poussière liés au charroi<sup>51</sup>, les vibrations<sup>52</sup>, voire même l'incivilité des participants<sup>53</sup>. On le voit, non seulement les définitions sont larges dans les deux cas<sup>54</sup>, mais aussi elles comportent manifestement bon nombre d'éléments communs.

## 2. Champ d'intersection des deux contrôles quant aux protagonistes

L'« homme » à protéger dans l'article 2 du D.P.E. est-il le « voisin » de la théorie des troubles du voisinage ? En tout cas, ledit voisin est bien l'un des hommes protégés par cet article 2<sup>55</sup>. C'était déjà le cas, très clairement, dans le cadre du R.G.P.T.<sup>56</sup> et ça semble toujours l'être aujourd'hui : l'homme de l'article 2 englobe les riverains d'un établissement projeté<sup>57</sup> et, donc, ses voisins<sup>58</sup>. Le dire est d'autant plus aisé qu'il semble aujourd'hui préconisé, dans la théorie des troubles du voisinage, d'« abandonner la référence trop 'foncière' du voisinage et reconnaître sa dimension environnementale »<sup>59</sup>, avec l'effet qui y est lié d'élargissement de l'espace d'intersection entre les deux notions.

<sup>51</sup> C.E., n° 219.532, du 29 mai 2012, Carruba ; C.E., n° 188.007, du 18 novembre 2008, Peteau ; C.E., n° 181590, du 31 mars 2008, Poisson ; C.E., n° 166.925, du 18 janvier 2007, ville de Charleroi ; C.E., n° 131.614, du 19 mai 2004, Gabriel et crts.

<sup>52</sup> C.E., n° 191.944, du 26 mars 2009, Meinguet et crts. ; C.E., n° 166.925, du 18 janvier 2007, ville de Charleroi ; C.E., n° 131.614, du 19 mai 2004, Gabriel et crts.

<sup>53</sup> C.E., n° 220.010, du 27 juin 2012, commune de Jurbise.

<sup>54</sup> Comp. C.E., n° 220.010, du 27 juin 2012, commune de Jurbise : « En Région wallonne, la police spéciale du permis d'environnement a pour objet, en vertu de l'article 2 du décret du 11 mars 1999, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Il convient donc d'avoir égard à toutes les nuisances qui sont en lien avec l'exploitation de l'établissement ».

<sup>55</sup> Tout « homme » protégé par l'article 2 du D.P.E. n'est pas nécessairement un « voisin » au sens de la théorie des troubles du voisinage. Pour un ex., voy. X. THUNIS, « Responsabilité civile en matière d'environnement : permanences et transformations », *R.P.D.B.*, Complément X, *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 2248.

<sup>56</sup> B. JADOT, « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke, A.T.D.F., 1983, p.33. Dans l'arrêt n° 213.243, du 12 mai 2011, Lorimier, le Conseil d'Etat affirmait encore clairement que « l'autorité qui statue sur une demande de permis d'exploiter ne peut faire abstraction de la situation du voisinage ».

<sup>57</sup> P. MOEYRINCK, D. PAULET et J. SAMBON, « Les permis d'environnement », in *Urbanisme et environnement*, *R.P.D.B.*, complément X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.1107.

<sup>58</sup> Dans l'arrêt n° 219.532, du 29 mai 2012, Carruba, par ex., le Conseil d'Etat indique, indirectement mais clairement, que le contrôle d'un projet dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis d'environnement inclut celui de la compatibilité des installations projetées « avec le voisinage et le milieu environnant ». Le lien entre pouvoir d'appréciation de l'autorité qui statue sur une demande de permis d'environnement et appréciation des nuisances pour le voisinage ou pour les « riverains proches » ressort également, par ex., de l'arrêt n° 172.534, du 21 juin 2007, Dannevoye, où il est par ailleurs expressément renvoyé à « la voisine ». Dans l'arrêt n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings, le Conseil d'Etat indique expressément qu'il s'agit bien de faire en sorte de ne pas « incommoder les voisins ». Dans l'arrêt n° 149.576, du 28 septembre 2005, Dethier et crts., le Conseil d'Etat établit un lien entre les normes réglementaires de bruit qui découlent du D.P.E. et les « nuisances qui doivent être supportées par les voisins ». Voy. aussi C.E., n° 196.175, du 17 septembre 2009, S.A. Dog's Paradise Inn.

<sup>59</sup> J.-P. VERGAUWE, *Les relations de voisinage*, Bruxelles, Larcier, 2008, p.192. On sait que, depuis un certain temps déjà, la définition du voisinage ne renvoie plus au critère de la contiguïté des fonds, mais à celui de la proximité suffisante (P.-P. RENSON, « La compensation des troubles de voisinage : les aléas liés à l'appréciation souveraine du juge du fond », in *Préjudice, indemnisation et compensation*, Les Ateliers des FUCaM, Limal, Anthemis, 2012, p. 51) et que « le lien de voisinage indispensable à l'application de la

### 3. Champ d'intersection des deux contrôles quant aux critères

Les deux contrôles ont donc une série d'objets et de protagonistes en commun. Qu'en est-il des critères d'exercice de ces contrôles : sont-ils identiques ? C'est le cœur du sujet : concernant l'homme, sa « protection contre les dangers, nuisances et inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer » telle que visée à l'article 2 du D.P.E. est-elle identique ou au moins similaire à celle qui lui est prodiguée – certes, *a posteriori* – en justice contre les troubles excessifs de voisinage ?

#### a. Critère de contrôle dans la théorie des troubles de voisinage

On sait que, dans la théorie des troubles de voisinage, il est notamment question de charges normales résultant du voisinage et d'équilibre, impliquant une certaine tolérance ; d'examen concret du type de voisinage et du « milieu précis »<sup>60</sup> ; de prise en compte des charges qu'un particulier doit supporter dans l'intérêt collectif quand le trouble est causé par un pouvoir public et des « exigences normales de la vie en société » avec leur inévitable évolution ; en définitive, de balance d'intérêts en présence<sup>61</sup>. Pour le reste, il n'existe pas de véritable *théorie* des inconvénients constitutifs de troubles excessifs de voisinage, tout au plus un catalogue<sup>62</sup>, parce que tout est essentiellement une question de faits, dont l'appréciation est largement dévolue au juge judiciaire<sup>63</sup>.

#### b. Critère de contrôle dans le cadre du R.G.P.T.

Dans le cadre du Règlement général sur la protection du travail (ci-après : « R.G.P.T. ») qui a précédé le D.P.E.<sup>64</sup>, l'autorisation d'exploiter devait être le fruit d'une appréciation non pas de l'existence d'inconvénients générés par l'établissement projeté, mais de savoir si ceux-ci étaient d'une importance telle que le droit à l'établissement y trouvait sa limite<sup>65</sup>. Le R.G.P.T. n'avait pas pour objet d'interdire l'exploitation de tout établissement dès lors qu'il serait susceptible d'occasionner des nuisances aux voisins : il s'agissait d'éviter un dépassement de ce qui était admissible<sup>66</sup>. La démarche attendue de l'autorité n'était pas d'exclure absolument tous les risques, mais de les ramener à des niveaux acceptables<sup>67</sup>.

théorie s'apprécie *in concreto*, au cas par cas, en fonction du trouble en cause et du préjudice allégué » (S. BOUFFLETTE, « Troubles du voisinage et environnement : une histoire d'antagonisme et de complémentarités », *Amén.*, 2004, n° spécial, p.12).

<sup>60</sup> S. BOUFFLETTE, « Troubles du voisinage et environnement : une histoire d'antagonisme et de complémentarités », *Amén.*, 2004, n° spécial, pp. 15 et s.

<sup>61</sup> C. MOSTIN, « Les troubles de voisinage », Diegem, Kluwer, 1998, pp. 23 et 24.

<sup>62</sup> C. MOSTIN, « Les troubles de voisinage », Diegem, Kluwer, 1998, p. 24; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 686.

<sup>63</sup> S. BOUFFLETTE, « Troubles du voisinage et environnement : une histoire d'antagonisme et de complémentarités », *Amén.*, 2004, n° spécial, p. 15.

<sup>64</sup> Approuvé par les arrêtés du Régent, l'un du 11 février 1946 et l'autre du 27 septembre 1947. Le régime d'autorisation mis en place par le R.G.P.T. a été remplacé par le D.P.E.

<sup>65</sup> C.E., n° 30.487, du 24 juin 1988, Koval.

<sup>66</sup> C.E., n° 25.572, du 4 juillet 1985, Declerck. Dans le même sens, avec en sus une référence aux voisins, C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke. Si les inconvénients étaient intolérables, il pouvait y avoir une interdiction de projet : C.E., n° 41.904, 5 février 1993, S.A. Cockerill Sambre.

<sup>67</sup> C.E., n° 213.243, du 12 mai 2011, Lorimier.



Ainsi, « l'autorité (devait-elle) concilier, du point de vue de l'intérêt général, les intérêts privés de l'exploitant et des voisins »<sup>68</sup> et ce, sur la base d'une vérification *in concreto*<sup>69</sup>. Cette balance d'intérêts<sup>70</sup> entre les intérêts de l'exploitant et ceux des voisins<sup>71</sup>, manifestement fort proche de celle qui vient d'être évoquée à propos des troubles du voisinage, l'était à un tel point que, fort régulièrement, le Conseil d'Etat faisait usage des mêmes vocables que ceux utilisés par le juge<sup>72</sup>.

### c. Critère de contrôle dans le cadre du D.P.E.

Assez curieusement<sup>73</sup> – ou bien, tout au contraire, de manière très révélatrice<sup>74</sup> – on ne trouve dans les travaux préparatoires du D.P.E. nulle discussion, nulle explication relative aux critères d'appréciation d'une demande de permis<sup>75</sup>. On ne peut donc rien en tirer et on ne peut donc notamment pas en déduire une volonté de remise en cause de la jurisprudence relative au R.G.P.T.

Les textes du D.P.E. et de ses arrêtés d'exécution laissent également transparaître cette volonté de ne pas préciser les critères décisionnels et l'on ne peut pas non plus en tirer

<sup>68</sup> S. BOUFFLETTE, « Troubles du voisinage et environnement : une histoire d'antagonisme et de complémentarités », *Amén.*, 2004, n° spécial, p. 15.

<sup>69</sup> C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings.

<sup>70</sup> B. JADOT, « La motivation d'une autorisation d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode », *R.R.D.*, 1989, p. 384.

<sup>71</sup> Certains utilisent un vocabulaire qui renvoie à des concepts plus abstraits : il s'agirait de concilier « le respect de la liberté économique (c.-à-d. les intérêts privés des établissements réglementés) et la sauvegarde de l'ordre public (tranquillité et salubrité publiques), c.-à-d. notamment des intérêts des propriétaires voisins » (M.-A. FLAMME, « Les établissements dangereux face à l'administration et aux voisins », in *L'entreprise dans la cité*, Faculté de droit de Liège, 1967, p. 237.

<sup>72</sup> C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings (« inconvénients normaux du voisinage ») ; C.E., n° 31.872, du 26 janvier 1989, Govaert (« troubles normaux de voisinage ») ; C.E., n° 17.976, du 3 décembre 1976, Brasseur et Imbrechts (« charges normales du voisinage ») ; C.E., n° 17.818, du 12 octobre 1976, Cornelis (« inconvénients normaux inhérents au voisinage »). Reflétant cette similitude terminologique (D. DÉOM et B. PÂQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, 1995, n° sp., p. 50), la doctrine renvoyait aux « charges normales du voisinage » (J.-F. NEVEN, « La motivation du permis d'exploiter », *Amén.*, 1987, p. 110), aux « inconvénients normaux inhérents au voisinage » (N. DE SADELEER et P. THIEL, « Développements récents du Règlement Général pour la Protection du Travail », in *Permis d'exploitation et études d'incidences*, Droit et gestion communale, n° 3, Bruges, la Chartre, 1992, p. 25) ou encore aux « inconvénients normaux du voisinage » (J.-F. NEUFRAY, *Précis de droit de l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd., à paraître, n° 128). L'usage des vocables habituels de la théorie des troubles du voisinage n'était cependant pas systématique, comme l'a montré B. JADOT (« De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke, *A.T.D.F.*, 1983, p. 29). Plus proche, il faut le remarquer, du texte du R.G.P.T., même si ce dernier ne visait aucun critère (C.E., n° 7.223, du 22 septembre 1959, Noe), cet auteur visait plutôt le caractère « exagérément dangereux, insalubre ou incommode pour les environs », p. 29.

<sup>73</sup> Il faut cependant se rappeler que le but premier du législateur, en adoptant le D.P.E., ne relevait pour l'essentiel « que » de la simplification administrative.

<sup>74</sup> D'une difficulté de mise en place d'une théorie à ce sujet ?

<sup>75</sup> Notamment, l'exposé des motifs est muet sur les articles 6, 8 et 54, qui habilite l'autorité compétente à imposer dans le permis des conditions particulières et lui imposent la prise en compte des meilleures techniques disponibles (P.W., Doc., 1997-1998, n° 392/1, pp. 1 et s.). La section de législation du Conseil d'Etat n'en a, sous l'angle de l'objet de notre examen, rien dit non plus (P.W., Doc., 1997-1998, n° 392/1, p. 78).

de volonté de remise en cause de la jurisprudence relative au R.G.P.T.<sup>76</sup>. Tout au plus y voit-on apparaître un élargissement de l'objet protégé : des voisins entendus dans un sens de plus en plus large dans le R.G.P.T.<sup>77</sup>, on passe clairement, dans le D.P.E., à l'homme et l'environnement<sup>78</sup>.

Ainsi donc la jurisprudence relative au R.G.P.T., basée sur une balance d'intérêts, est-elle sans doute sortie renforcée par le D.P.E., même si la base légale expresse fait toujours défaut<sup>79</sup>. Tout au plus peut-on soutenir que l'inscription, à l'article 23 de la Constitution, du droit à la protection d'un environnement sain et de qualité pourrait « *forcer une révision de cet équilibre au détriment de l'exploitant* »<sup>80</sup>. Mais rien n'indique que le législateur de 1999 ait voulu aller dans ce sens et, au reste, l'article 23 en question abrite aussi le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle.

La doctrine actuelle confirme le maintien, dans le cadre du D.P.E., des enseignements de la jurisprudence relative au R.G.P.T. : dans son appréciation – qui doit, comme indiqué ci-dessus, être circonscrite et minutieuse – d'une demande de permis d'environnement, l'autorité compétente doit procéder à une mise en balance des intérêts du demandeur et de ceux, notamment, des riverains<sup>81</sup> et doit conditionner ou refuser le permis si<sup>82</sup>, mais seulement si, le projet est de nature à occasionner à ces derniers un « trouble anormal, excessif »<sup>83</sup>. Certains estiment qu'il n'y a en réalité là qu'une application du principe de proportionnalité<sup>84</sup>, ci-dessus évoqué.

<sup>76</sup> Dans le formulaire de demande de permis, le demandeur doit identifier les nuisances attendues et les mesures destinées à en prévenir l'apparition ou en réduire les effets, ce qui permet à l'autorité de statuer sur ces inconvénients (C.E., n° 41.141, du 24 novembre 1992, Ville de Limbourg). Toute demande de permis est soumise à une enquête publique qui, selon le Conseil d'Etat, « a pour objet d'informer l'autorité sur les nuisances ou non subies par le voisinage et sur leur caractère acceptable » (C.E., n° 172.534, du 21 juin 2007, Dannevoeye), ce que son périmètre d'information confirme. L'autorité peut imposer des conditions particulières dans le permis d'environnement (articles 8 et 54), en tenant compte non seulement des meilleures techniques disponibles (article 56 ; M. OLIVIER, J. SAMBON, S. LEPRINCE et I. JEURISSEN, « Le point en droit wallon de l'environnement », in M. PÂQUES (éd.), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, CUP, vol. 93, Liège, Anthémis, 2007, p. 254 ; R.H. SAMI, « La responsabilité des administrateurs de sociétés en matière d'urbanisme et d'environnement et ses aspects pénaux », *Jurim pratique*, 2010/1, p. 19), mais aussi des « conditions locales de l'environnement » (article 56).

<sup>77</sup> V. HAENEN, « La police des établissements classés : quelques points de repère », in Y. LEJEUNE (éd.), *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p.208 et jurispr. citée.

<sup>78</sup> Dont les voisins ne sont cependant nullement exclus. Comp. P. MOËRYNCK, D. PAULET et J. SAMBON, « Les permis d'environnement », *R.P.D.B.*, Complément X, *Urbanisme et environnement*, p. 1107.

<sup>79</sup> Comp. B. JADOT, « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke, *A.T.D.F.*, 1983, p. 32.

<sup>80</sup> J.-F. NEURAY, *Précis de droit de l'environnement*, 2e éd., à paraître, n° 128.

<sup>81</sup> Sur cette balance entre considérations socio-économiques et protection des riverains et de l'environnement, voy. notamment J.-F. NEURAY, *Leçons de droit de l'environnement*, op. cit., pp. 105 et s.

<sup>82</sup> P. MOËRYNCK, D. PAULET et J. SAMBON, « Les permis d'environnement », in *R.P.D.B.*, p. 1108 : « la police des établissements classés ne vise pas à l'innocuité environnementale ».

<sup>83</sup> M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, op. cit., p. 165 ; P.B., 2003-2004, n° 530/1, pp. 14 et 15. Voy. ég. A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, Kluwer, 2002-2003, p. 259.

<sup>84</sup> X, P.B., 2003-2004, n° 530/1, p. 15.



Enfin, le Conseil d'État continue manifestement, lui aussi, à appliquer son enseignement dégagé du R.G.P.T.<sup>85</sup> Il est toujours question d'un examen *in concreto* des nuisances<sup>86</sup>, d'une balance des intérêts<sup>87</sup>, de la tolérance qui l'accompagne et du critère des troubles excessifs pour le voisinage<sup>88</sup>, même si la jurisprudence a bien pris en compte non seulement l'élargissement exprès, dans le D.P.E., à l'environnement comme intérêt à protéger<sup>89</sup>, mais aussi l'impact des conditions réglementaires qui découlent de ce décret<sup>90</sup>.

#### 4. Conclusion : similitude des deux contrôles

Les deux contrôles comparés – celui que l'administration exerce sur une demande de permis d'environnement et celui que le juge judiciaire exerce dans le cadre de la théorie des troubles de voisinage – sont donc, sur le fond, si pas identiques<sup>91</sup>, à tout le moins similaires<sup>92</sup>, non seulement en ce qu'ils ont potentiellement<sup>93</sup> les mêmes objets et protagonistes, mais aussi et surtout en ce que, pour l'essentiel, ils impliquent, en ce qui concerne les inconvénients, les mêmes critères, tout aussi indéterminés dans un cas comme dans l'autre. Il ne faut pas s'en étonner puisque, pour les raisons citées par S. Boufflette, « *environnement et troubles de voisinage (sont) deux notions intimement liées* »<sup>94</sup>.

<sup>85</sup> Voy. sp. C.E., n° 206.819, du 26 juillet 2010, Quoidbach, très clair et très riche d'enseignements.

<sup>86</sup> Dans l'arrêt n° 219.532, du 29 mai 2012, Carruba, le Conseil d'État fait même prévaloir, pour l'appréciation *in concreto*, le critère de l'absence d'excès des « limites des charges normales du voisinage » sur celui du respect des « normes de bruit imposées en zone d'habitat ». Voy. ég. C.E., n° 131.614, du 19 mai 2004, Gabriel et crts. Cela correspond sans doute à cette position doctrinale : s'il n'y a « *pas d'obligation pour l'autorité de prescrire des conditions particulières d'exploitation (...), il y a, en revanche, pour elle, une obligation inconditionnelle d'examiner s'il y a lieu d'en imposer afin d'atteindre les objectifs du décret fixés à l'article 2* » (M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 148).

<sup>87</sup> Dans les arrêts n° 196.175, du 17 septembre 2009, S.A. Dog's Paradise Inn et n° 206.819, du 26 juillet 2010, Quoidbach, elle est faite en fonction notamment du cadre d'implantation (zone d'habitat). Le raisonnement vaut également en ce qui concerne les établissements de classe 3, soumis à simple déclaration environnementale, en ce qui concerne les conditions complémentaires que l'autorité peut imposer à la suite de cette déclaration (C.E., n° 202.449, du 29 mars 2010, S.P.R.L. Limabel).

<sup>88</sup> Voy. par ex. C.E., n° 219.532, du 29 mai 2012, Carruba ; C.E., n° 196.175, du 17 septembre 2009, S.A. Dog's Paradise Inn ; C.E., n° 164.854, du 16 novembre 2006, Tossings.

<sup>89</sup> Dans l'arrêt n° 220.010, du 27 juin 2012, commune de Jurbise, le Conseil d'État évoque la recherche « *dans la mesure du possible (d'un équilibre entre les mesures destinées à protéger l'environnement et le développement économique* » et le « *niveau de protection de l'environnement* ».

<sup>90</sup> Dans l'arrêt n° 202.449, du 29 mars 2010, S.P.R.L. Limabel, le Conseil d'État réaffirme certes la recherche par l'autorité, dans la décision à portée individuelle (il s'agissait en l'espèce de celle d'imposer des conditions complémentaires dans le cadre d'une déclaration environnement), d'un « *équilibre entre les mesures destinées à protéger l'environnement, et le développement économique* », mais indique également que « *les conditions intégrales s'appliquent indépendamment de la question de savoir si l'entreprise qui se voit appliquer celles-ci sera encore économiquement viable* » et que, dans ce cadre, « *la protection de l'environnement l'emporte* ».

<sup>91</sup> Rien n'autorise à l'exclure, vu l'absence de théorie systématique des inconvénients constitutifs de troubles et ce, pour chacun des deux contrôles.

<sup>92</sup> Comp. le lien évoqué par D. DÉOM et B. PÂQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén*, 1995, n° sp., p. 50.

<sup>93</sup> C'est l'idée d'espace d'intersection ci-dessus évoquée.

<sup>94</sup> S. BOUFFLETTE, « Troubles du voisinage et environnement : une histoire d'antagonisme et de complémentarités », *Amén*, 2004, n° spécial, p. 7.

Cela ne signifie évidemment pas que, dans le champ d'intersection ici évoqué, l'administration qui statue sur une demande de permis d'environnement fait application de l'article 544 du Code civil<sup>95</sup> et, vice-versa, que le juge qui statue sur une demande basée sur la théorie des troubles du voisinage applique l'article 2 du D.P.E. : les bases légales et les régimes juridiques sont distincts<sup>96</sup>. Cela signifie seulement que, chacun dans sa sphère de compétence, l'administration et le juge exercent un contrôle similaire. Comme B. Jadot l'indiquait en 1983, si le juge judiciaire « *est habilité à effectuer une appréciation très proche dans son contenu de celle de l'autorité administrative (...) les logiques juridiques qui commandent les interventions respectives de ces deux organes sont tout à fait distinctes* »<sup>97</sup>.

### C. Prolongement dans le domaine du permis d'urbanisme

Dans le cadre du contrôle que l'autorité compétente exerce sur une demande de permis d'urbanisme, elle se doit d'examiner non seulement l'impact purement urbanistique du projet, mais aussi celui de l'activité qui est destinée à y être menée<sup>98</sup>. Dans ce cadre, il est généralement admis qu'elle doit mettre en œuvre le critère du « bon aménagement des lieux », malgré sa disparition textuelle du CWATUPE<sup>99</sup>. Elle doit également apprécier l'impact du projet sur l'environnement<sup>100</sup> et ce, entre autres, sur la base de l'étude d'incidences sur l'environnement ou de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis. Dans certains cas, elle doit appliquer d'autres critères tout aussi flous, comme celui de la « compatibilité avec le voisinage », pour ce qui est des projets non résidentiels en zone d'habitat au plan de secteur<sup>101</sup>.

Face à ces critères, l'on peut se demander si et dans quelle mesure ce contrôle peut être assimilé à celui qu'exerce le juge dans le cadre de la théorie des troubles du voisinage.

<sup>95</sup> Ce qu'exclut expressément l'article 49 du D.P.E., suivant lequel « *Les permis délivrés en vertu du présent décret ne préjudicient pas aux droits des tiers* ». Comme le suggérait B. Jadot il y a une trentaine d'années, « *si les intérêts du voisinage sont pris en compte par l'autorité, ce n'est pas au titre de purs intérêts privés : c'est, au contraire, en raison du fait que l'intérêt des voisins en cette matière se confond avec l'intérêt public* » (B. JADOT, « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke, A.T.D.F., 1983, p. 33). Comp. P. MOËRYNCK, D. PAULET et J. SAMBON, « Les permis d'environnement », R.P.D.B., Complément X, *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1107. Comp. ég. C.E., n° 196.175, du 17 septembre 2009, S.A. Dog's Paradise Inn, dans lequel le Conseil d'Etat, statuant sur un refus de permis d'environnement, écarte l'argument de l'existence d'une décision du juge de paix qui avait rejeté une action pour troubles de voisinage dirigée contre l'exploitante de l'établissement litigieux. Dans cet arrêt, la distinction entre les deux contrôles est opérée plus clairement, évidemment, que dans ceux par lesquels le Conseil d'Etat indique qu'il n'est pas compétent pour connaître d'un moyen pris de la violation, par un permis, de l'article 544 du Code civil (voy. par ex. C.E., n° 214.910, du 31 août 2011, Pirard ; n° 150.227, du 14 octobre 2005, Biname ; n° 133.835, du 13 juillet 2004, Van Nieuwenburg ; n° 122.057, du 8 août 2003, Labiouse ; n° 53.451, du 30 mai 1995, Geiben et crts.).

<sup>96</sup> On a vu, d'ailleurs, qu'il n'y a pas de superposition parfaite ni des objets, ni des protagonistes.

<sup>97</sup> B. JADOT, « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », note sous C.E., n° 22.419, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, Van den Branden et Rupke, A.T.D.F., 1983, p. 34.

<sup>98</sup> Voy. par ex. C.E., n° 198.621, du 7 décembre 2009, Schinckus et Blondel.

<sup>99</sup> FR. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (éd.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 91.

<sup>100</sup> Article 1<sup>er</sup> du CWATUPE ; article D.2 du Livre Ier du Code de l'environnement.

<sup>101</sup> Voy. ci-dessus.

L'ampleur limitée de la présente contribution empêche de répondre à cette question, mais il n'est pas exclu qu'une analyse aboutisse à une conclusion comparable à celle ci-dessus tirée à propos du permis d'environnement<sup>102</sup>.

### SECTION III. POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EN MATIÈRE D'AUTORISATIONS

#### *A. Légalité des actes administratifs et des autorisations soumises au contrôle du juge*

La légalité de l'acte administratif est soumise au contrôle du juge. L'article 159 de la Constitution dispose en effet que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Même si elles sont accordées sur demande, les autorisations sont des actes administratifs unilatéraux dont la validité est soumise au contrôle juridictionnel.

#### *B. Contrôle de légalité étendu*

La doctrine et la jurisprudence identifient plusieurs paramètres de la légalité de l'acte administratif unilatéral. Ils sont les suivants :

1. la compétence,
2. les formes,
3. les motifs,
4. l'objet et
5. le but de l'opération.

La compétence et la forme constituent la légalité externe, censée se vérifier à la simple vue de l'acte. Les motifs sont un élément de légalité interne de l'acte. La découverte et l'analyse des motifs requièrent d'examiner le dossier de l'acte, les éléments qui le soutiennent. La qualification de légalité interne en découle. Il en va de même pour établir le but et, dans une certaine mesure, pour déterminer l'objet de l'acte. Le contrôle juridictionnel de la légalité interne semblait empiéter davantage sur la séparation des fonctions d'administrer et de juger. Il ne s'est installé que progressivement. Ainsi, ce n'est que dans un arrêt du 3 mars 1972 que la Cour de cassation a établi que le contrôle juridictionnel des arrêtés d'expropriation portait aussi sur la légalité interne<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Dans le sens de l'assimilation, Voy. par ex. C.E., n° 108.498, du 26 juin 2002, de Moffaerts et n° 23.831, du 20 décembre 1983, Gosseye et Rousseau, où une référence expresse aux « troubles normaux de voisinage, au sens de l'article 544 du Code civil » est faite en lien avec le bon aménagement des lieux. Voy. ég. C.E., n° 220.323, du 13 juillet 2012, Commune d'Anhée et crts. Evoquant les critères du bon aménagement des lieux, Fr. Haumont parle notamment des intérêts « retenus pour apprécier s'il eût y avoir ou non trouble anormal de voisinage » et les éléments jurisprudentiels qu'il cite ressemblent fort à ceux qui relèvent de la théorie des troubles de voisinage (FR. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (éd.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 93). L'obligation d'apprécier l'impact d'un projet « urbanistique » sur l'environnement conforte également l'idée d'assimilation, de même que le concept de « patrimoine commun » de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE.

<sup>103</sup> Cass., 3 mars 1973, *R.C.J.B.*, 1973, pp. 431 et s., note CH. HUBERLANT.

A l'heure actuelle, le juge judiciaire et le Conseil d'Etat exercent sur les actes administratifs un contrôle de légalité équivalent. La Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, l'a établi en répondant à une question préjudicielle qui appelait une comparaison entre le contrôle qu'exerce le juge de paix sur les arrêtés d'expropriation lorsqu'il examine les exceptions formulées par le propriétaire et les autres titulaires de droits, tiers intéressés, appelés à la procédure, et le contrôle de légalité de l'arrêté d'expropriation qu'exerce le Conseil d'Etat à la demande de tout tiers intéressé. « *En vertu de l'article 107 de la Constitution, la compétence attribuée au juge de paix de vérifier si les formalités prescrites par la loi ont été observées s'étend à tous les vices de légalité externe et interne. Si les procédures offertes aux uns et aux autres sont différentes, le contrôle de légalité qu'elles organisent est équivalent* »<sup>104</sup>. Une différence importante demeure. Elle tient au délai dans lequel s'exerce le contrôle de légalité des actes individuels: dans le délai prescrit dans le règlement de procédure en ce qui concerne le conseil d'état; sans limitation en ce qui concerne le juge judiciaire.

En revanche, ce qui relève de l'opportunité de l'action administrative échappe au contrôle du juge en raison de la séparation des pouvoirs et des fonctions. Quand la règle permet la délivrance du permis d'urbanisme, du permis d'environnement ou du permis unique, l'autorité compétente reçoit le plus souvent un pouvoir discrétionnaire qui lui permet d'apprécier s'il convient de délivrer l'autorisation<sup>105</sup>.

### C. Pouvoir discrétionnaire et contrôle

Ce pouvoir discrétionnaire relève de l'opportunité de l'action administrative, de la politique. Le contrôle du juge est *a priori* exclu. Il ne s'est imposé qu'à la marge, sous le couvert de l'erreur manifeste d'appréciation ou de la disproportion.

L'erreur manifeste d'appréciation est un contrôle sur les motifs de fait de l'acte, tandis que le contrôle de proportionnalité porte sur l'objet de l'acte quand celui-ci relève d'un pouvoir d'appréciation.

Dans la matière des autorisations, l'invocation de l'erreur manifeste d'appréciation est fréquente. Dans ce domaine, l'objet de l'acte est le plus souvent le fruit du pouvoir discrétionnaire (autoriser telle construction, tel établissement, à telles conditions), mais comme l'objet de l'autorisation est fortement lié à la demande qui constitue en principe la limite de ce que l'administration peut autoriser, le contrôle de la disproportion est moins reven-

<sup>104</sup> C.A., 14 juillet 1992, 57/92, motif B.7.

<sup>105</sup> Illustration, dans le cas d'un permis d'exploiter, de ce pouvoir discrétionnaire et d'un critère jurisprudentiel d'exercice qui se réfère à la norme des inconvénients du voisinage, même en cas de zonage établi par le plan de secteur : « *Considérant que la circonstance que les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général et que seules sont autorisées dans ces zones des entreprises agricoles, n'implique pas pour autant que l'autorisation d'exploitation d'un élevage de poulets dans de telles zones doive être délivrée sans plus; que la constatation qu'un établissement projeté est conforme à la destination donnée à la zone concernée par le plan d'aménagement en vigueur, si elle constitue un élément essentiel pour apprécier l'admissibilité de l'établissement concerné, ne suffit pas cependant en elle-même pour conclure à la délivrance de l'autorisation d'exploitation demandée, dès lors qu'il n'est pas établi par ailleurs que l'inconfort, l'insalubrité et le danger inhérents à l'exploitation de l'établissement n'excéderont pas les limites des charges normales de voisinage* », C.E., 16 janvier 2004, Borsus et Dumont de Chassart, 127.125).

diqué et intense que dans d'autres matières comme celles des sanctions disciplinaires et administratives<sup>106</sup>, ou de l'expropriation<sup>107</sup>. Cependant, erreur manifeste d'appréciation et disproportion se recoupent souvent, on va le voir.

#### *D. Motifs de fait, légalité et pouvoir discrétionnaire*

Dans l'examen des motifs de fait, il convient de distinguer trois étapes. L'erreur manifeste n'intervient qu'à la troisième et parfois dès la deuxième. La première est celle de l'identification des faits qui correspond, au contentieux, à celle de la vérification de leur existence (par exemple : s'agit-il bien de construire un entrepôt de 8 mètres de haut et 20 mètres de long à la limite du fonds ?). La deuxième est celle de leur qualification au regard de la règle dont le sens a été établi dans la phase de contrôle des motifs de droit (exemples : (1) est-t-on bien face à une construction ou une installation qui relève de l'article 84 du CWATUPE ; (2) est-on bien en zone agricole ou en zone d'habitat<sup>108</sup>). La troisième est celle de leur appréciation dans le cas où l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple : cette construction est-elle admissible au regard du bon aménagement des lieux ; cette activité est-elle compatible avec le voisinage, s'il s'agit d'une activité non résidentielle en zone d'habitat (articles 1<sup>er</sup> et 26 du CWATUPE)).

Cette proximité entre l'appréciation des faits et la détermination de l'objet est si intime que l'erreur manifeste d'appréciation qui, dans le principe, vise les motifs, est parfois utilisée pour contrôler l'objet lui-même. En effet, quand l'objet de l'acte procède d'une compétence discrétionnaire, c'est-à-dire quand l'administration peut choisir le contenu du dispositif, le contrôle de l'objet se fait alors tantôt par la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation, tantôt par la proportionnalité<sup>109</sup>. Le contrôle de proportionnalité est lui-même parfois exercé par le biais du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Voy. not. Cass., 13 février 2009, plusieurs arrêts, F.06.0108.N, *Arr. Cass.*, 2009/2, p. 526 ; *F.J.F.*, 2009/8, p. 906 ; *Pas.*, 2009/2, p. 475 ; *T.F.R.*, 2009, liv. 370, p. 897, note F. SMET ; C.07.0507.N, *Arr. Cass.*, 2009/2, p. 507, concl. D. THUIS ; *Dr. pén. entr.*, 2009/4, p. 345 ; *F.J.F.*, 2009/8, 913 ; concl. D. THUIS ; *Pas.*, 2009/2, p. 455, 2, 455, concl. D. THUIS ; *T.F.R.*, 2009, liv. 370, p. 911 ; C.07.0507.N, *Arr. Cass.*, 2009/2, p. 507, concl. D. THUIS ; *Dr. pén. entr.*, 2009/4, p. 345 ; *F.J.F.*, 2009/8, 913 ; concl. D. THUIS ; *Pas.*, 2009/2, p. 455, concl. D. THUIS ; *T.F.R.*, 2009, liv. 370, p. 911 ; F.06.0106.N, *Arr. Cass.*, 2009/2, p. 517 ; *F.J.F.*, 2009/8, p. 910 ; *Pas.*, 2009/2, p. 466 ; *T.F.R.*, 2009, liv. 370, p. 910 ; *J.D.F.*, 2011, liv. 9-10, p. 324 ; F. 06.0109.N/1, *F.J.F.*, 2009/8, p. 903 ; *T.F.R.*, 2009, liv. 370, p. 894 ; *Cour. fisc.*, 2009/7, p. 445.

<sup>107</sup> Cass., 3 février 2000, *Amén.*, 2001, pp. 324 et s., obs. B. PÂQUES. Pour des applications jurisprudentielles ; aussi Cass., 11 septembre 2003, C.01.0114.N, *R.W.*, 2005-06, liv. 34, p. 1337.

<sup>108</sup> Pour un cas de sanction de l'ambiguïté de la détermination de l'application des prescriptions relatives à la zone agricole, voy. C.E., 30 avril 2009, S.A. Immobilière de Lomel, 192.893.

<sup>109</sup> Par exemple, pour un cas de contrôle de l'objet par l'erreur manifeste d'appréciation, voy. Cass., 4 février 2003 ; En France, P. SERRAND, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *R.D.P.*, 2012, pp. 901 et s., sp. point I.

<sup>110</sup> C.E., 22 février 2010, Fouarge, n° 201.140 : « si le Conseil d'État n'a pas à substituer son appréciation à celle de l'autorité en matière disciplinaire, il peut toutefois exercer un contrôle marginal et vérifier que l'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation notamment quant à la proportionnalité de la sanction par rapport aux faits reprochés » ; C.E., 30 novembre 2011, Dahlen, n° 216.605 : « que sous réserve de la censure d'une erreur manifeste d'appréciation – ce qui n'est pas allégué au moyen –, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse pour juger d'une éventuelle disproportion entre la reconnaissance d'utilité publique d'un projet d'installation de transport de gaz et les inconvénients qui peuvent en découler pour les propriétaires de terrains privés concernés par la canalisation » ; de même, pour la Cour de cassation, s'agissant d'une demande de réparation

L'objet qui procède de l'exercice du pouvoir discrétionnaire se prête en effet à un triple contrôle. Le contrôle de l'adéquation, celui de la nécessité et celui de la proportionnalité au sens strict, ces trois tests constituant le contrôle de raison<sup>111</sup> ou le contrôle de proportionnalité au sens large<sup>112</sup>.

### ***E. Erreur manifeste d'appréciation***

Dans les années 80, certaines appréciations sont apparues tellement déraisonnables au juge qu'il a étendu sur elles le filet du contrôle de la légalité. Telle est la portée du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>113</sup>. Il est admis à l'heure actuelle qu'il revient au Conseil d'Etat comme au juge ordinaire d'exercer ce contrôle<sup>114</sup> qui est de légalité et non d'opportunité<sup>115</sup>.

Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative reste inaccessible au juge. La Cour de cassation l'a clairement établi en refusant de reconnaître au juge le pouvoir d'aller au delà du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et de la disproportion de la demande de réparation d'urbanisme formulée par l'administration alors qu'au cours des travaux préparatoires le législateur régional souhaitait pourtant lui confier un contrôle d'opportunité de la demande de l'administration<sup>116</sup>. La Cour constitutionnelle a statué dans le même

d'urbanisme faite au juge par l'administration : « *Que, s'il apparaît que la demande de l'autorité est fondée sur des motifs qui sont étrangers à l'aménagement du territoire ou sur une conception de l'aménagement du territoire qui est manifestement déraisonnable, le juge doit laisser cette demande sans suite; Que, toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité de la mesure demandée; Attendu qu'outre la motivation invoquée par le moyen en cette branche, les juges d'appel ont aussi constaté que « considérés dans leur ensemble (...) ces éléments ont pour conséquence que la demande de remise en état est - de manière d'ailleurs manifeste - qualifiée de déraisonnable; qu'il en résulte que l'avantage de la remise en état pour le bon aménagement du territoire est sans proportion avec l'inconvénient qui en résulte pour les deux défendeurs; Attendu que les juges d'appel n'ont dès lors pas apprécié l'opportunité de la demande de réparation mais ont contrôlé la légalité de cette demande en constatant que la mesure réclamée de remise en état ne peut en aucun cas être justifiée par les exigences d'un bon aménagement du territoire* (Arrêt de rejet, Cass., 15 juin 2004, P.04.0237.N).

<sup>111</sup> Procureur général DE SWAEF, concl. préc. Cass., 15 juin 2004, P.04.0237.N, Juridat, n°8.

<sup>112</sup> Pour un examen approfondi de la proportionnalité de l'objet et de l'usage du mot adéquation, nous renvoyons à notre analyse du contrôle de la cause d'utilité publique dans la matière de l'expropriation, à paraître, Bruxelles, 2013.

<sup>113</sup> En manière de sanctions disciplinaires, C.E., 19 février 1980, Decock, n° 20.116.

<sup>114</sup> « B.7. En matière d'urbanisme, il est, de façon générale, essentiel, tant pour le demandeur du permis que pour les tiers intéressés, qu'ils ne soient pas privés du service qu'une administration spécialisée peut rendre en appréciant leur situation in concreto et que puisse être examinée par le juge la question de savoir si l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la demande est ou non conforme au bon aménagement des lieux ou en accordant une dérogation aux dispositions planologiques en vigueur. Ce contrôle peut être exercé par le Conseil d'Etat lorsqu'une décision administrative a été prise ou est réputée, en cas de silence de l'administration, avoir été prise. En présence d'une telle décision administrative, le juge judiciaire pourrait, en vertu de l'article 159 de la Constitution, exercer un contrôle comparable » (C.C., 7 juin 2001, n° 78/2001; 10 mai 2006, n° 74/2006; 21 mars 2007, n° 49/2007).

<sup>115</sup> Cass., 15 juin 2004, P.04.0237.N.

<sup>116</sup> Cass., 15 juin 2004, P.04.0237.N. qui fait du décret une interprétation conforme à la Constitution et concl. DE SWAEF, JURIDAT et P. VANSANT, *De herstelmaatregel in het Vlaamse decreet ruimtelijke ordening*, Thèse, Université de Gand, 2006, p. 77.



sens<sup>117</sup>. Celle-ci vient de préciser que l'affirmation reste vraie même lorsque la Convention européenne des droits de l'homme impose un contrôle de « pleine juridiction »<sup>118</sup>.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. L'erreur doit être manifeste, c'est donc que tout doute doit être exclu : c'est l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée<sup>119</sup>. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure, juge la Cour de cassation<sup>120</sup>. Le doute doit profiter à l'administration puisque l'appréciation relève en principe de l'opportunité de l'action<sup>121</sup>. Ce n'est pourtant pas toujours simple. On a déjà vu l'auditeur rapporteur et le siège du Conseil d'Etat être d'opinion opposée sur ce qui est manifeste, notamment à propos de erreur d'appréciation invoquée quant à l'extension du Palais de Justice de Liège autorisée en centre-ville<sup>122</sup>.

<sup>117</sup> C.A., 1<sup>er</sup> mars 2005, n° 46/2005, motif B.18.2.

<sup>118</sup> C.C., 8 mars 2012, n° 37/2012. « B.4.2. *Le droit à un contrôle de pleine juridiction implique que le juge peut vérifier si la décision de l'organisme percepteur se justifie en droit et en fait et si les dispositions légales et les principes généraux qu'il doit observer, parmi lesquels le principe de proportionnalité, sont respectés. Ce droit implique pour le moins que ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration relève également du contrôle du juge. Dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut toutefois se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.* B.4.3. *Il découle de ce qui précède que l'indemnité forfaitaire en cause, qu'elle présente un caractère purement indemnitaire ou répressif et concerne une amende de nature civile ou pénale, est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, puisque le juge qui est saisi d'une action en contestation de l'indemnité forfaitaire peut aussi bien contrôler la légalité de cette indemnité qu'apprécier le caractère proportionné de celle-ci, dans les mêmes limites que l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale.* B.4.4. *Etant donné que la décision de l'organisme percepteur d'accorder ou non une exonération ou une réduction de l'indemnité forfaitaire produit des effets de droit à l'égard de l'employeur concerné, le juge, sans pouvoir se substituer à l'organisme percepteur, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe sur la décision attaquée. En réduisant l'indemnité dans la mesure où elle est contraire au principe de proportionnalité, le tribunal du travail ne porte pas atteinte aux principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.* B.4.5. *Un examen au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne conduit pas à une autre conclusion ».*

<sup>119</sup> C.E., 23 octobre 2002, Lejeune, n° 111.814 ; C.E., 30 avril 2009, Lavrijssen, n° 192.908.

<sup>120</sup> Jugé par la Cour de cassation, 4 février 2003, en ce qui concerne les réparations d'urbanisme, que pour admettre le caractère manifestement déraisonnable, il ne suffit toutefois pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure semble raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Voy. A. BOSSUYT, *o. c.*, p. 171. Le juge ne pourrait se référer aux éléments qui relèvent exclusivement du pouvoir discrétionnaire écrit le Procureur général DE SWAEF (concl. préc. Cass, 15 juin 2004, P.04.0237.N), mais n'est pas trop étroit, comme il le reconnaît lui-même implicitement en écrivant que le bon aménagement des lieux est précisément ces éléments là alors qu'il se prête au contrôle marginal...

<sup>121</sup> En ce sens, Avocat général DE SWAEF, concl. préc. Cass., 15 juin 2004, P.04.0237.N, Juridat, sp. n°4, *in fine*.

<sup>122</sup> Il s'agissait d'établir si cette fonction non résidentielle en zone d'habitat était ou non compatible avec le voisinage, comme l'impose l'article 26 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Ce critère de compatibilité ouvre un large pouvoir d'appréciation à l'administration. Les requérants soutenaient que l'appréciation était entachée d'une erreur manifeste. Le premier auditeur Jean-François NEURAY suivait ce raisonnement et proposait d'annuler, mais le Conseil d'Etat, siégeant en une formation de trois magistrats, a estimé qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation et a rejeté le recours (C.E., 7 février 2005, Renard, n° 140.280).

Une manière commode d'établir qu'une appréciation n'est pas manifestement déraisonnable est de vérifier l'existence, dans le dossier, d'avis d'autorités consultées qui ont procédé à la même appréciation de la question posée <sup>123,124</sup>.

Quand le juge ne peut se convaincre de l'existence d'une erreur manifeste, il répond à celui qui l'invoque que ce dernier tente d'opposer sa conception de la question à apprécier à celle de l'administration et que cet arbitrage ne relève pas du contrôle juridictionnel mais de l'opportunité de l'action administrative <sup>125</sup>.

La sanction ne portant que sur ce qui est manifeste, le contrôle est qualifié de marginal, par opposition au contrôle plein et entier que le juge exerce sur les autres éléments de légalité de l'acte unilatéral. Le sens de la loi est une question de droit et se prête à contrôle complet. C'est donc une erreur d'invoquer à son sujet une erreur manifeste d'appréciation. Ce ne peut être qu'une erreur tout court <sup>126</sup>. Le contrôle est également complet en ce qui concerne la réalité des motifs de fait et dans une mesure moindre de leur qualification. Enfin, l'appréciation elle-même doit avoir lieu. La réalité de son exercice est contrôlée par le juge de manière complète <sup>127</sup>. C'est seulement le fond de cette appréciation qui relève de l'opportunité de l'action administrative et du contrôle marginal de l'erreur manifeste.

## F. Illustrations

### 1. Motif entaché d'erreur manifeste d'appréciation, qui confine à l'erreur de fait

Jugé : « *Considérant qu'au vu des plans joints en annexe de la demande de permis et des photographies annexées au rapport de l'architecte provinciale, il y a lieu de consta-*

<sup>123</sup> Jugé « *que le moyen critique l'appréciation que l'administration a faite de la nature et de l'importance des différences entre les deux projets; que le Conseil d'Etat ne peut censurer la qualité d'une appréciation discrétionnaire de l'administration que s'il constate que l'administration a commis une erreur manifeste dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire; que la divergence d'appréciation persistante entre les requérantes, d'autres opposants, certaines instances consultées, d'autres administrations et l'auteur de l'acte attaqué ne suffit pas à établir l'erreur manifeste d'appréciation; que l'erreur manifeste est celle que ne peut commettre aucune autre administration saisie de la question litigieuse; qu'il s'impose de constater qu'en l'espèce plusieurs instances consultées et amenées à procéder à une même appréciation d'opportunité ont admis ce projet : d'abord la commission consultative communale dans son avis du 1er juillet 2003, sur un projet identique, puis la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.), sauf en ce qui concerne la façade arrière, ensuite la commission d'avis sur les recours qui a constaté que, par rapport aux critères posés en 2002, le projet était à présent admissible; que, dans de telles conditions, il n'est pas possible de qualifier l'appréciation faite par la partie adverse de manifestement erronée et qu'il ne revient pas aux requérantes ou au juge de faire prévaloir leurs considérations personnelles relatives aux caractères du projet* » (C.E., 29 juin 2010, l'Association sans but lucratif « Lasne nature », n° 206.085) ; C.E., 21 août 2009, Salzano et Losse, n° 195.604 ; C.E., 29 novembre 2012, Dinon et Leonet, n° 221.577.

<sup>124</sup> C.E., 11 février 1999, Dupret, n° 78709, en bref par Ph. BOUILLARD in *Amén.*, 1999/3, p. 240.

<sup>125</sup> Jugé que « *la requérante tente de substituer son appréciation du bon aménagement des lieux et de l'intégration du bien au bâti existant à celle de la partie adverse; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre de ces appréciations divergentes, ni de substituer son appréciation, en opportunité, à celle de la partie adverse* » (C.E., 8 novembre 2010, Adelaire, n° 208.785) ; C.E., 29 novembre 2012, Dinon et Leonet, n° 221.577.

<sup>126</sup> C.E., 10 mars 2010, Radio-télévision belge de la Communauté française c. Conseil supérieur de l'audiovisuel, n° 201.815, à propos de l'interprétation de la notion légale de « radiodiffusion télévisuelle »

<sup>127</sup> C.E., 27 janvier 1967, Craps, n° 12.187.



ter que l'annexe créée augmentera de 3 mètres la hauteur du bâtiment existant, faisant passer celle-ci de 3,50 mètres à 6,50 mètres, sur une longueur de 4 mètres, que la nouvelle construction est orientée au sud et que l'ombre portée s'étendra sur le jardin du requérant, large de 7,20 mètres et long de 8 mètres, et sur l'arrière de sa maison, privant d'ensoleillement une grande partie de la surface du jardin pendant la plus grande partie de la journée; qu'au vu de ces éléments la partie adverse n'a pu qualifier de très partielle la perte d'ensoleillement subie par le requérant sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation; que la première branche du deuxième moyen est fondée »<sup>128</sup>.

## 2. Motif entaché d'erreur manifeste d'appréciation – contrôle de l'appréciation – permis illégal

Jugé : « Considérant que [...] la construction du volume secondaire sur la limite des fonds a été autorisée juste en face de la maison du requérant, à hauteur de celle-ci, plus précisément à hauteur de l'angle qui comporte les pièces de jour, soit à l'endroit le plus préjudiciable pour le requérant, comme le révèlent les photos déposées au dossier; que le volume secondaire érigé sur la limite parcellaire, juste en face du «L», offre ainsi au requérant, depuis son salon, sa salle à manger et sa cuisine, une vue sur un mur aveugle en briques rouges d'une largeur non négligeable de 5,50 mètres et d'une hauteur sous corniche de 2,70 mètres et de 5,26 mètres au faîte; que ce mur est situé à 8 mètres de la maison du requérant; qu'en estimant que l'implantation du volume secondaire sur la limite parcellaire latérale, à cet endroit, est un «choix judicieux» en raison de l'impact limité sur la parcelle voisine, la première partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que l'implantation d'une construction, quelle qu'elle soit, à cet endroit précis, sur la limite des fonds, va manifestement à l'encontre de l'intégration harmonieuse à l'environnement immédiat imposée par le règlement communal d'urbanisme; qu'il est d'autant plus ainsi que l'implantation se situe dans un quartier où toutes les constructions érigées ne rencontrent précisément pas les prescriptions du règlement communal d'urbanisme en matière de reculs et ne comportent aucun volume sur les limites des fonds »<sup>129</sup>.

## 3. Objet entaché d'erreur manifeste d'appréciation – permis dont l'objet rompt l'équilibre du voisinage – permis illégal

Le critère de ce qui est manifestement déraisonnable est parfois pris dans ce qui constitue la violation de la mesure normale des charges du voisinage.

Jugé que la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme impose à toute autorité accordant un permis l'obligation d'examiner toute demande concrète de permis à la lumière d'un bon aménagement de lieux et que « Il s'ensuit que l'autorité compétente est tenue de refuser le permis de bâtir s'il apparaît des éléments de l'affaire que la construction en projet est manifestement de nature à causer une incommodité excessive aux voisins, c'est-à-dire lorsque la mesure normale des charges du voisinage est dépassée. Dans le cas présent, les éléments du dossier font apparaître le silo projeté comme une

<sup>128</sup> C.E., 26 novembre 2002, Hermesse, n° 112.890.

<sup>129</sup> C.E., 16 mars 2006, Destree, n° 156.511.

*construction perturbant très gravement l'équilibre entre la propriété des parties requérantes et celle de la partie intervenante. La délivrance du permis de bâtir dans les circonstances données doit dès lors être considérée comme une décision manifestement déraisonnable, c'est-à-dire comme une décision qu'aucune autorité agissant selon la raison ne prendrait dans l'exercice de son très large pouvoir d'appréciation discrétionnaire »<sup>130</sup>.*

4. *Objet non entaché d'erreur manifeste d'appréciation – permis dont l'objet cause des inconvénients mais ne cause pas d'inconvénients de voisinage excessifs – permis régulier*

Jugé : « Considérant que le Conseil d'Etat ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise l'autorité compétente dans son examen du bon aménagement des lieux; Considérant qu'en l'espèce, les parties adverses ont souligné les qualités esthétiques et urbanistiques du projet qui tend à aligner la hauteur du bâtiment sur celle des habitations voisines et à offrir un meilleur volume habitable; que la réalisation de ce projet n'est sans doute pas sans causer des inconvénients à la requérante; que, toutefois, en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, personne n'a en principe le droit au maintien d'une situation acquise et chacun doit supporter les troubles normaux de voisinage, au sens de l'article 544 du Code civil; qu'en l'espèce, le faite du toit sera rehaussé d'environ 1,30 mètre; que si ce rehaussement est de nature à causer une perte de luminosité et d'ensoleillement pour l'immeuble de la requérante, d'une part, la configuration des lieux et la construction récente de l'immeuble situé au coin des deux avenues provoquaient déjà de telles nuisances et, d'autre part, la condition imposée par le permis tend à limiter les effets négatifs du rehaussement; que la décision de délivrer le permis n'apparaît dès lors pas manifestement déraisonnable »<sup>131</sup>.

5. *Objet non entaché d'erreur manifeste d'appréciation – refus par l'administration d'un permis dont l'objet créerait une rupture avec le bâti environnant – refus légal*

Jugé que « en l'espèce, il n'est pas manifestement déraisonnable, dans le chef de l'auteur de l'acte entrepris, de considérer, à la suite du fonctionnaire délégué et de la Commission d'avis sur les recours, que l'immeuble dont la régularisation est sollicitée est, au vu de l'importance de son gabarit (rez + 2 + combles), en rupture avec le bâti environnant; que le reportage photographique déposé par les requérants ne permet pas de démontrer le contraire; qu'en effet, les habitations proches de l'immeuble litigieux présentent un gabarit nettement moins important, structuré en rez + 1 + combles »<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> C.E., 20 décembre 1983, Gosseye et Rousseau, 23831, *Rec.*, p. 2363 ; dans le même sens, C.E. , 25 février 1994, B. et autres contre Ville de Gand, n° 42.078, *T.M.R.*, 1993, p. 232 avec la note R. VEKEMAN, « De schorsing van de tenuitvoerlegging van een bouwvergunning die het evenwicht tussen naburige erven verstoort ».

<sup>131</sup> C.E., 26 juin 2002, de Moffarts, n° 108.498.

<sup>132</sup> C.E., 21 août 2009, Salzano et Losse, n° 195.604.

## CONCLUSIONS : PRISE EN COMPTE CONDITIONNELLE, PAR LE JUGE, DE L'APPRÉCIATION DE L'ADMINISTRATION

Quand le juge judiciaire statue sur l'existence d'un trouble excessif, l'administration a donc le cas échéant déjà pu examiner la question, en statuant sur une demande d'autorisation. Le juge est-il alors tenu par l'appréciation de l'administration ? Quelle est sa marge de manœuvre ?

Avant tout, la question ne se pose que dans l'espace d'intersection entre les deux contrôles (identifié ci-dessus, section II, B, 1 et 2). Ainsi, si l'administration n'a pas opéré de contrôle au regard d'un élément de trouble déterminé, le juge opère le sien sans aucune contrainte à cet égard ; la question ne concerne donc que les éléments de trouble qui ont été examinés par l'autorité, dont elle doit en principe rendre compte dans la motivation formelle de l'autorisation<sup>133</sup>.

Ce n'est donc réellement que lorsque le contrôle judiciaire d'une situation donnée se superpose au contrôle administratif de cette même situation, que se pose la question de savoir si le juge est tenu par l'appréciation de l'administration.

Cette question ne peut recevoir de réponse affirmative si le juge judiciaire constate l'illégalité de l'acte administratif en vue duquel l'administration a réalisé son appréciation. L'article 159 de la Constitution permet en effet au juge de contrôler la légalité de l'acte administratif (voy. *supra*, la section III). Ainsi peut-il l'écarter pour toute illégalité généralement quelconque, au regard des exigences qui s'imposent à l'autorité (voy. *supra*, section II, A) : violation des règles de procédure, absence d'appréciation par l'administration de l'incidence de l'autorisation sur un aspect de l'environnement relevant de son pouvoir d'appréciation, défaut de motivation formelle adéquate, etc. A cet égard, l'autorité est notamment tenue de rendre compte de l'examen de certains troubles de voisinage potentiels dans la motivation formelle de sa décision d'octroi de permis (voy. *supra*, section II, A). Le juge pourrait dès lors écarter l'autorisation pour défaut de motif au regard de cet élément, fut-ce en termes de motivation formelle, sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Au-delà, le juge judiciaire saisi d'une action en compensation pour troubles excessifs de voisinage peut-il écarter l'autorisation délivrée par l'administration d'exercer l'activité perturbatrice, sur la base d'une appréciation différente du trouble, en estimant que celle de l'autorité n'est pas adéquate ?

Il lui revient d'écarter cette appréciation administrative s'il établit qu'elle relève d'une erreur manifeste d'appréciation (voy. *supra*, section III). Ce sera sans doute rarement difficile, puisque l'erreur manifeste est un excès et que le critère du contrôle (le trouble) correspond également à un excès. Il doit toutefois relever que c'est un excès déraisonnable qu'aucune autre administration n'aurait pu accepter.

Dans l'hypothèse où le juge judiciaire ne constate pas l'illégalité de l'autorisation administrative, notamment pour erreur manifeste d'appréciation, est-il alors obligé d'en tenir compte et doit-il se considérer lié par l'appréciation de l'administration quant aux troubles

<sup>133</sup> Comp. par ex. C.E., n° 175.273, du 2 octobre 2007, A.S.B.L. CCRM.

généralisés par l'activité autorisée ? Une réponse affirmative n'impliquerait-elle pas, en définitive, que l'autorisation fixe les droits civils des tiers ? Certes, l'autorisation administrative demeure délivrée sous réserve des droits civils des tiers ; encore faut-il s'entendre sur le sens de la formule.

L'administration doit se préoccuper des inconvénients confiés à son appréciation et décide légalement ce qui doit être supporté par les tiers. Elle agit toutefois sous le contrôle du juge : soit le Conseil d'Etat saisi d'un recours contre l'autorisation introduit par un simple intéressé, soit le juge judiciaire saisi par un titulaire de droit qui se prétend lésé. C'est ainsi que le juge judiciaire peut se voir soumettre une demande de compensation introduite par celui qui soutient être victime d'un trouble de voisinage causé par une activité dûment autorisée. A notre sens, le juge ne peut accéder à cette demande de compensation qu'à la condition de constater l'illégalité de l'autorisation administrative préalablement à laquelle l'administration a examiné les incidences de l'activité projetée sur le voisinage. L'autorisation régulière participe en effet des lois et règlements qui, en vertu de l'article 544 du Code civil, fixent la limite du droit de propriété ; elle constitue donc en ce sens une limite aux droits civils des tiers qui ne peuvent obtenir compensation d'un trouble généré par une activité autorisée dont l'autorité administrative a examiné l'incidence sur le voisinage. L'autorisation n'a toutefois qu'une autorité de chose décidée. Le contrôle juridictionnel est en effet garanti (article 159 de la Constitution), même s'il ne porte que sur la légalité de l'acte.

En revanche, l'autorisation administrative ne fixe pas les droits des tiers en ce sens que l'administration n'examine la demande de permis qu'au regard des législations de police qu'elle est chargée d'appliquer et non de toute la légalité <sup>134</sup>. En conséquence, les servitudes de droit privé, conventionnelles ou légales, ne sont, par exemple, pas prises en compte lors de l'instruction de l'autorisation par l'administration et, après la délivrance de celle-ci, elles continuent de s'imposer et permettent au fonds dominant de s'opposer à la réalisation du projet autorisé, sans devoir pour cela faire au préalable constater l'illégalité de l'autorisation délivrée conformément au Code de l'urbanisme ou au décret relatif au permis d'environnement, puisque cette autorisation n'avait pas ces droits pour objets... Le permis est donc effectivement délivré sous réserve des droits civils des tiers.

Il convient également de préciser que parfois, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, le bon aménagement des lieux, critère d'appréciation de la demande de permis d'urbanisme, justifie un refus de permis quand la demande heurte certaines dispositions du Code civil relatives aux jours et aux vues <sup>135</sup>. Il ne s'agit cependant pas de faire une application immédiate de ces dispositions de droit civil dont l'application et la vérification ne relèvent pas, en l'état de notre droit, de la compétence de l'administration chargée d'instruire la demande de permis et du juge de l'autorisation. Au demeurant, ces dispositions civiles peuvent être, en droit civil, rendues inapplicables par des conventions particulières. La validité civile de ces conventions est ensuite sans relation nécessaire avec l'appréciation que l'administration de l'urbanisme porte sur la qualité du projet de construction. Ainsi,

<sup>134</sup> Ce qui est parfois perdu de vue, à ce sujet, voir M. PÂQUES, *L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme, Rapport de synthèse* in « L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe », Colloque de l'association internationale de droit de l'urbanisme, Paris, Les cahiers du Gridauh, n° 18, 2008, pp. 125 à 143.

<sup>135</sup> *Droit administratif notarial*, M. PÂQUES et M. DELNOY, (éds), in *Chroniques notariales*, Vol. 51, Bruxelles Larcier, 2010, pp. 110 à 234, sp. pp. 179 et s.

la possibilité offerte par une servitude particulière de créer une vue droite à moins de 1,90 m de la limite du fonds n'est pas en soi de nature à emporter la décision administrative qu'une urbanisation projetée dans de telles conditions est conforme au bon aménagement des lieux.

Le juge qui n'écarte pas l'autorisation pour illégalité doit donc, en principe en respecter l'existence : elle s'impose à lui en ce qu'elle est le résultat d'une appréciation, par une administration, de ce qu'il doit lui-même apprécier<sup>136</sup>.

Enfin, si l'ancienneté de l'autorisation n'en altère pas la légalité, celle-ci s'appréciant en effet au moment où l'acte est adopté<sup>137</sup>, reste le cas de l'exécution conforme qui devient une source de dangers ou d'inconfort. Si l'administration est intervenue récemment et a pris une mesure d'ajustement, le juge des troubles de voisinage est lié par celle-ci dans la mesure déjà précisée de sa légalité. Si le juge est convaincu qu'un nouveau contexte factuel ou juridique s'est créé postérieurement à l'autorisation et que l'exécution légale de celle-ci soit la cause d'un trouble sur lequel l'administration n'a pas pu se prononcer, ce qui ne met donc pas en cause l'autorisation elle-même, il ne faut pas exclure qu'il ordonne une mesure de compensation. La séparation des pouvoirs exige toutefois qu'il identifie clairement l'évolution du contexte depuis l'autorisation, c'est-à-dire la nouvelle norme des inconvénients de voisinage et ses causes, avant d'admettre une mesure susceptible d'entraver l'exécution régulière de l'autorisation.

<sup>136</sup> Comp., dans le contentieux de l'article 1382 : certains auteurs estiment que la mise en cause de la responsabilité d'un exploitant qui a respecté le permis d'environnement qui lui a valablement été délivré est fort théorique, le juge ayant naturellement tendance à se référer aux conditions que l'administration a fixées dans l'autorisation pour apprécier l'existence d'une faute (J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 329 ; X. THUNIS, « Responsabilité civile en matière d'environnement : permanences et transformations », *R.P.D.B.*, Complément X, *Urbanisme et environnement*, *op. cit.*, p. 1337 ; Liège, 27 octobre 2009, S.C.R.L. Laiterie coopérative de Chéoux c. Dethier et Collard, 2008/RG/904, inédit ; Liège (13<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2001/24, p. 1062).

<sup>137</sup> Tel est le sens de la règle *Tempus regit actum*.

